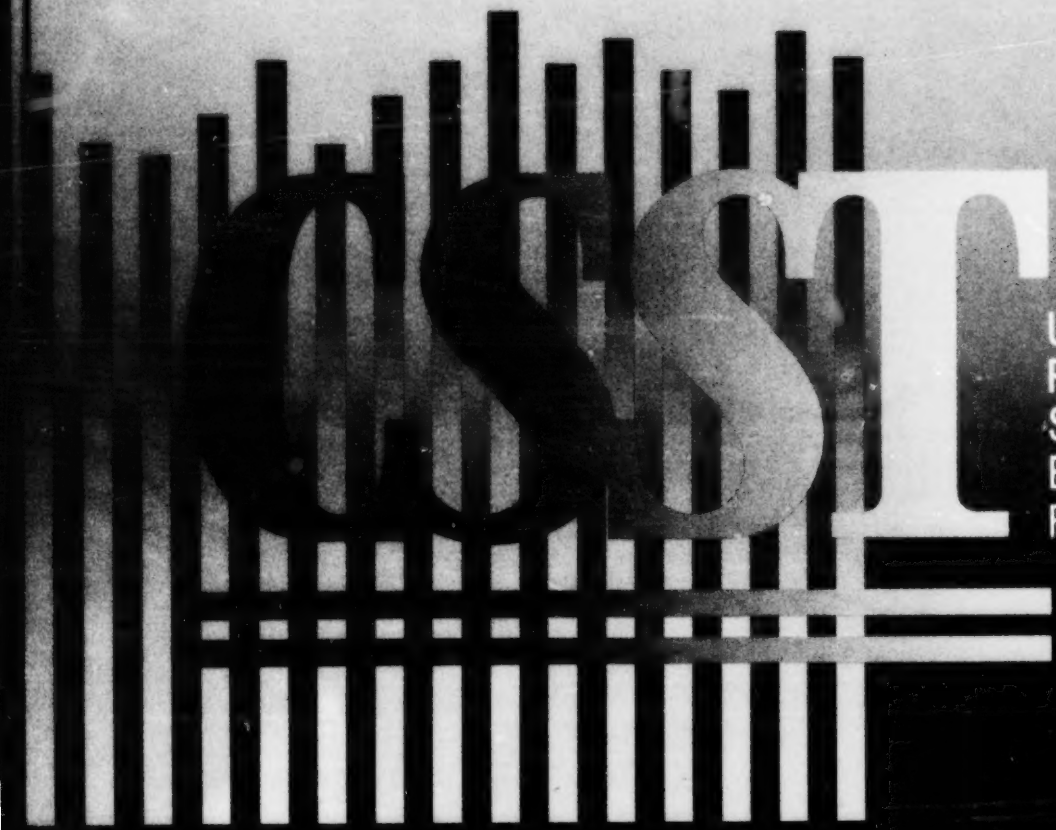
LE RÉGIME QUÉBÉCOIS DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DU TRAVAIL



UN PORTRAIT STATISTIQUE ET FINANCIER

CSST

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Je suis heureuse de présenter ce *Portrait statistique et financier* qui, je le crois, répondra à un besoin qui m'a été maintes fois exprimé au cours des derniers mois. Depuis mon entrée en fonction à la CSST, j'ai en effet eu l'occasion de rencontrer de nombreux groupes intéressés à la santé et à la sécurité du travail, de parler avec des employeurs et des travailleurs de différentes régions lors de visites dans leurs entreprises, de discuter avec les représentants de médias d'information. Tous m'ont manifesté un grand intérêt pour le régime qu'administre la CSST et pour les débats qui l'entourent. Trop souvent, cependant, leur participation à ces débats était limitée par la complexité du régime et la difficulté d'accéder à une information intégrée sur ses divers aspects.

Pour élargir et alimenter ces débats, nous vous proposons dans les pages qui suivent des faits et des chiffres que nous avons choisis et regroupés de façon à permettre un tour d'horizon le plus complet possible des questions reliées à la santé et à la sécurité du travail.

Ces faits et ces chiffres touchent tous les aspects du régime, qu'il s'agisse du nombre et du coût des lésions professionnelles, des mesures prises pour les prévenir, des cotisations payées par les employeurs ou de l'administration de la CSST. L'approche que nous avons privilégiée vise à fournir au lecteur aussi bien un aperçu global et intégré de la question que des données suffisantes pour comprendre chacune des ses facettes. De même, cette publication l'aidera à mesurer l'évolution du régime au cours des dix dernières années et à établir des comparaisons.

La réflexion en cours sur l'orientation du régime de santé et de sécurité du travail est cruciale pour la société québécoise et la CSST entend y apporter toute la collaboration possible. C'est son souci de transparence et sa volonté de transmettre l'information recueillie dans l'exercice de ses mandats qui sont à l'origine de cette publication.

La présidente-directrice générale

Monique Jérôme Forget

Monique Jérôme Forget

Cette brochure est une réalisation de la Direction des communications de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Conception, recherche et rédaction:
Nicole Ménard
Coordination de la production:
Pierrette Fortin
Graphisme: GSM Design
Typographie: Caractéra
Impression: Atelier des Sourds inc.

Les données citées dans les pages qui suivent sont tirées principalement de fichiers de la CSST. Elles ont été fournies par:

- la Direction de l'actuariat et de la statistique (vice-présidence Administration);
- la Direction des services financiers (vice-présidence Administration);
- la Direction Réseau (vice-présidence Prévention-Inspection).

L'information sur les différentes provinces canadiennes provient de l'Association des commissions des accidents du travail du Canada ou des rapports annuels de ces commissions.

This publication is available in English upon request.

© Commission de la santé et de la sécurité du travail. Reproduction autorisée avec mention de la source.

Dépôt légal — 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-16893-3

INDEMNISATION ET RÉADAPTATION

Indemnisation et réadaptation des travailleurs victimes de lésions professionnelles

Indemnisation des travailleuses enceintes ou qui allaitent qui exercent leur droit au retrait préventif

PRÉVENTION ET INSPECTION

Promotion d'une gestion intégrée et participative de la prévention en milieu de travail

Financement de services de santé, de formation et d'information, et de recherche

Contrôle de l'application de la loi, des règlements et des normes

FINANCEMENT

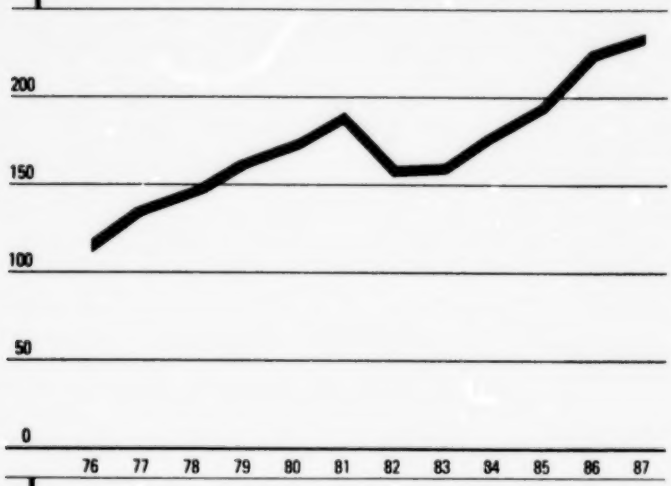
Inscription et classification des employeurs

Établissement et perception des cotisations des employeurs

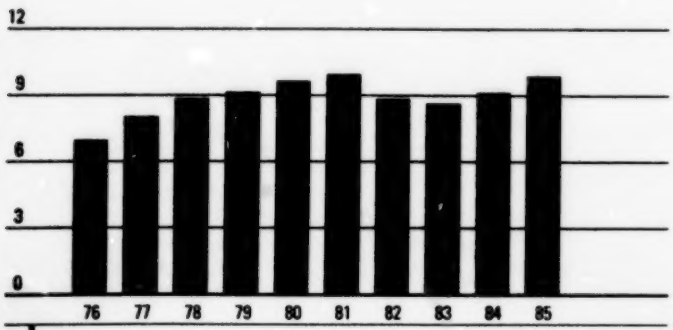
Gestion du fonds d'accident

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES

Nombre de lésions professionnelles (en milliers) — 1976-1987



Fréquence des lésions professionnelles (par 100 travailleurs-années) — 1976-1985



Au Québec, plus de 220 000 travailleurs ont été victimes en 1986 d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle qui les a obligés à s'absenter de leur emploi. Si l'on tient compte également des blessures qui ont justifié un pansement ou un traitement léger, sans empêcher le travailleur de reprendre ses activités dès le lendemain, ce chiffre s'élève à 400 000.

En dix ans, le nombre des réclamations à la CSST a pratiquement doublé. Ceci s'explique en bonne partie par la progression de l'emploi et par l'extension du régime à de nouvelles catégories, dont les corporations municipales et scolaires, le gouvernement du Québec et ses organismes, et les agriculteurs. La sensibilisation accrue des travailleurs aux questions reliées à la santé et à la sécurité du travail et leur meilleure information ont également contribué à l'augmentation des réclamations, de même que la régionalisation progressive de la CSST, qui a facilité les procédures. Les fluctuations de l'activité économique se sont par ailleurs fait sentir sur l'évolution du nombre de réclamations, en particulier lors de la récession du début des années 80 et de la reprise qui a suivi.

Tous les salariés en emploi au Québec sont actuellement protégés par le régime de santé et de sécurité du travail. En 1985, quelque 2 170 000 travailleurs bénéficiaient ainsi de la protection de la loi.

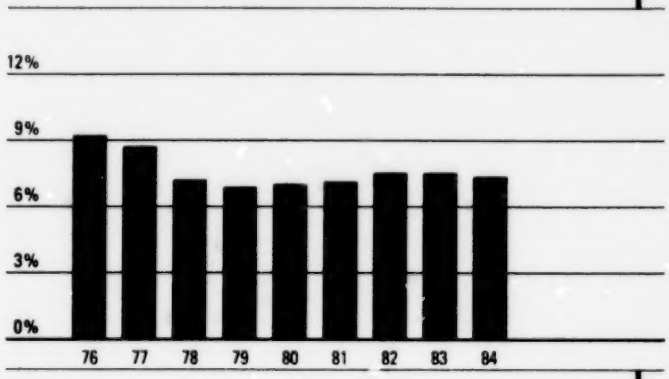
Près d'un travailleur sur dix a subi en 1985 une lésion professionnelle suffisamment grave pour qu'il doive s'absenter de son travail pendant un certain temps après la journée de l'accident. Le taux de fréquence des lésions professionnelles se situait alors à 9,8 %. Sa croissance s'est accélérée depuis l'automne 1985, et la CSST estime qu'il dépasse actuellement le sommet atteint en 1981. Ce taux de fréquence exprime le rapport entre le nombre de réclamations acceptées et le nombre de «travailleurs-années» dont les employeurs cotisent à la CSST. Ce nombre est obtenu en comparant le total des salaires assurés déclarés à la CSST et le revenu moyen des travailleurs considéré lors du calcul des indemnités.

Les accidents du travail et les maladies professionnelles font perdre chaque année aux travailleurs québécois cinq millions de jours de travail. D'après les données compilées pour les années 1980 à 1984, chaque lésion professionnelle qui a justifié une interruption du travail a entraîné une absence moyenne de 27 jours ouvrables, sans compter la journée de l'accident. Les deux tiers des travailleurs obligés de s'absenter de leur travail sont généralement en mesure de réintégrer leur emploi dans les deux semaines qui suivent. Au bout d'un mois, un travailleur sur cinq est cependant encore incapable de reprendre le travail.

Ce sont les maux de dos et les blessures à la colonne vertébrale qui sont la cause du plus grand nombre de jours perdus à cause d'accidents du travail. Parmi les travailleurs qui doivent ainsi s'absenter de leur emploi, environ 25 % souffrent d'une lésion dans la région du dos. Pour un peu plus de 20 %, ce sont les mains et les doigts qui sont atteints.

Plus de 7 % des travailleurs qui subissent une lésion professionnelle en conservent une atteinte permanente. C'est ce qui ressort d'une analyse des réclamations qui ont justifié le versement d'indemnités par la CSST. Relativement stable depuis quelques années, ce pourcentage est nettement moins élevé qu'entre 1976 et 1980. Il ne semble malheureusement pas que l'on puisse attribuer cette diminution à la réduction de la gravité des lésions. Elle paraît plutôt le fait d'une augmentation proportionnellement plus rapide du nombre de réclamations pour des lésions sans atteinte permanente.

Lésions professionnelles avec atteinte permanente — 1976-1984



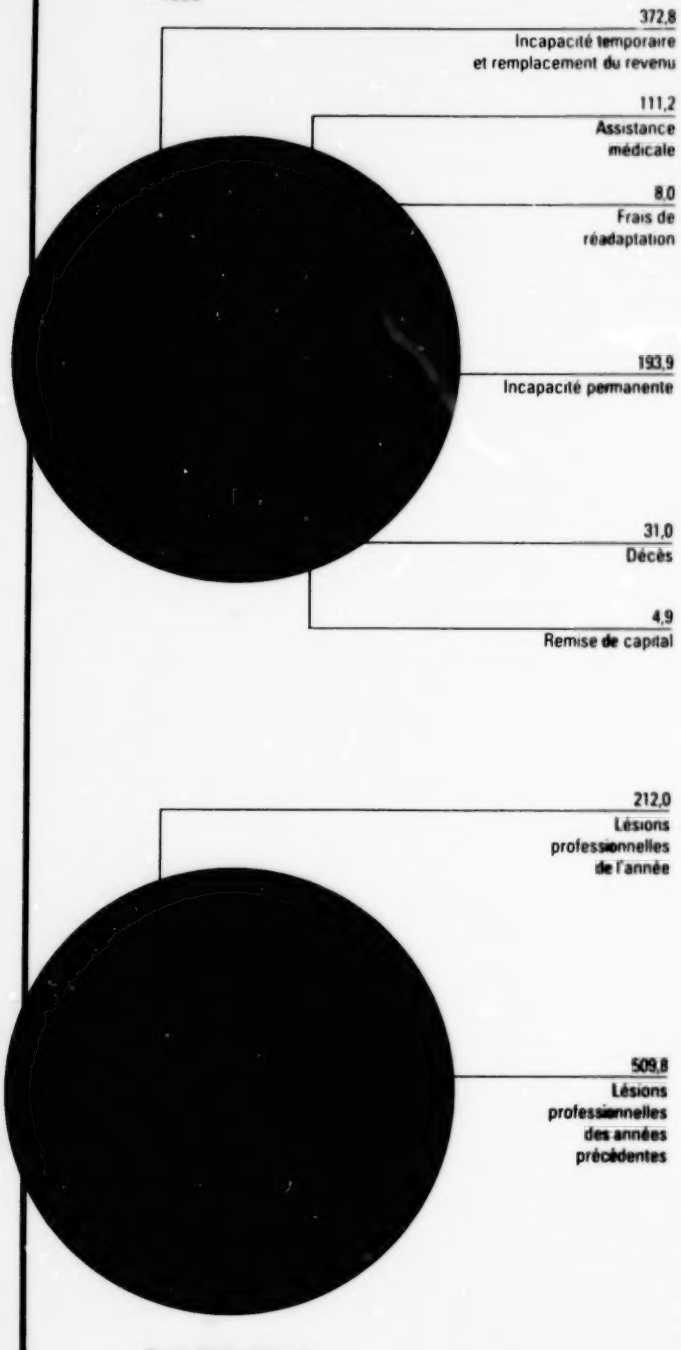
Le pourcentage de déficit anatomo-physiologique (DAP) est de 5 % ou moins chez les trois quarts des travailleurs qui conservent une atteinte permanente à la suite d'une lésion professionnelle. Plus d'une centaine de ces travailleurs, soit près de 1 % du total, voient cependant chaque année leur DAP établi à plus de 50 %. Le DAP est le principal élément qui permet de calculer le niveau d'atteinte permanente d'un accidenté.

La surdité représente de loin la maladie professionnelle pour laquelle la CSST reçoit le plus grand nombre de demandes d'indemnités. L'examen de 23 000 réclamations pour maladie professionnelle acceptées au cours des dix dernières années montre la répartition suivante:

Surdité	40 %
Dermatoses	20 %
Affections du système musculo-squelettique	15 %
Intoxications ou incommodations	11 %
Maladies infectieuses ou parasitaires	5 %
Pneumoconioses	4 %
Allergies respiratoires	2 %
Autres	3 %

En 1986, 120 travailleurs sont décédés accidentellement alors qu'ils effectuaient leur travail. Ceci porte à 600 le nombre de décès accidentels survenus sur les lieux du travail au cours des cinq dernières années. À ces données, il faut ajouter, pour obtenir une image complète de la situation concernant les décès reliés au travail, ceux qui sont dus à des maladies professionnelles et ceux qui sont consécutifs à un accident, mais qui surviennent avec un délai. Au total, la CSST a ainsi reçu pendant cette période entre 140 et 190 réclamations par année. Près du tiers étaient reliées à des accidents de la route.

Déboursés en réparation (en millions $)
1985



Total: 721,8 millions $

Certains secteurs d'activité économique sont plus durement frappés par les accidents du travail, entre autres à cause du niveau élevé des risques qui y sont présents. En 1985, les secteurs suivants ont ainsi enregistré un pourcentage de lésions professionnelles au moins deux fois, et parfois même trois fois plus élevé que la moyenne:

- la fabrication de produits en métal,
- l'industrie du bois (sans scierie),
- l'industrie du caoutchouc et des produits en matière plastique,
- le secteur de la forêt et des scieries,
- la fabrication de machines (sauf électriques),
- l'industrie des aliments et boissons.

Qui plus est, tous ces secteurs ont connu en 1986 un taux d'augmentation des lésions professionnelles supérieur à celui de l'ensemble des secteurs.

En 1985, la CSST a déboursé 721,8 millions $ dans le cadre de ses programmes de réparation, sans compter les dépenses pour les dispositions transitoires de la nouvelle loi. Plus de 50 % de ce montant a été versé à des travailleurs en indemnités pour incapacité temporaire ou en indemnités de remplacement du revenu.

Les déboursés reliés aux lésions professionnelles de l'année représentaient à peine 30 % des déboursés de la CSST en matière de réparation en 1985. La majeure partie des indemnités que verse la CSST au cours d'une année vont en effet à des travailleurs victimes d'accidents ou de maladies survenus au cours des années précédentes. Dans le même ordre d'idée, la CSST devait tenir compte, à la fin de 1985, du fait que la plus grande partie du coût des lésions professionnelles de l'année restait à venir et prévoir qu'elle aura à assumer ces paiements dans les années futures.

Les déboursés de la CSST dans le cadre de ses programmes réguliers de réparation des lésions professionnelles ont plus que triplé entre 1976 et 1985, passant de 200 millions $ à plus de 700 millions $. Ceci s'explique principalement par l'augmentation des accidents du travail et par l'inflation et l'évolution des salaires, lesquels constituent la base du calcul des indemnités.

Les montants payés par la CSST pour l'assistance médicale et les frais de réadaptation totalisaient près de 120 millions $ en 1985, soit 75 millions $ de plus qu'en 1976. Cette augmentation a été moins rapide que la croissance globale des déboursés en réparation de la CSST pendant cette période.

Les indemnités versées à des travailleurs pour incapacité permanente ou aux personnes à charge d'un travailleur décédé ont augmenté de 160 millions $ de 1976 à 1985. Elles sont ainsi passées de 65 millions $ à 225 millions $, ce qui représente 30 % de l'augmentation des déboursés de la CSST en matière de réparation. Cette croissance est due en bonne partie à l'indexation des rentes et à l'augmentation des salaires qui servent de base au calcul des indemnités. Elle est attribuable également au changement des dispositions de la loi concernant l'indemnisation des personnes à charge d'un travailleur décédé et à l'application de nouvelles règles pour calculer les taux d'incapacité permanente (article 38.4 de la Loi sur les accidents du travail).

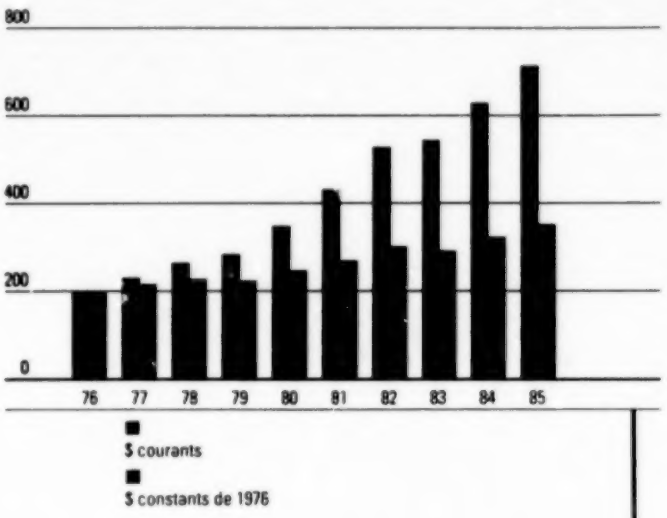
Les indemnités pour incapacité temporaire et les indemnités de remplacement du revenu représentent la part la plus importante des dépenses de la CSST en matière de réparation. C'est là aussi que l'on constate la plus forte augmentation depuis 1976. De 90 millions $ alors, ces indemnités ont dépassé 370 millions $ en 1985, ce qui a contribué pour 55 % à la croissance des coûts de réparation. En plus de l'évolution des salaires, les principaux facteurs qui expliquent cette progression sont l'augmentation de 70 % des lésions professionnelles justifiant de telles indemnités et le développement des programmes de réadaptation sociale et professionnelle.

Le salaire maximum assurable est passé de 13 500 $ en 1976 à 35 500 $ en 1987. Ce maximum est rajusté automatiquement le 1er janvier de chaque année pour correspondre à 150 % du salaire moyen des travailleurs québécois.

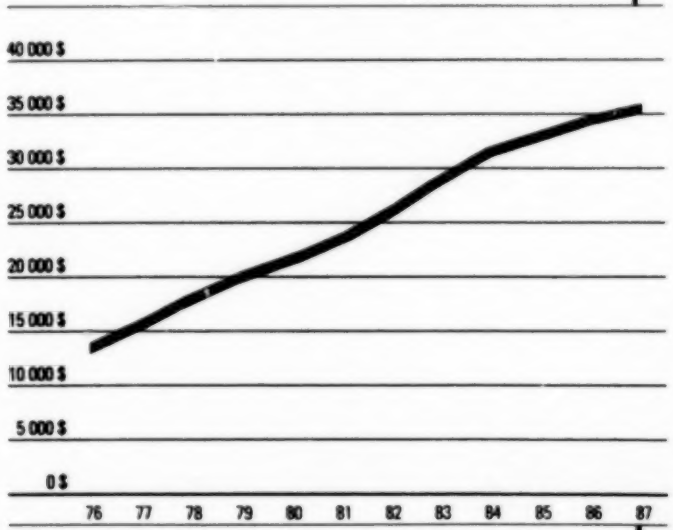
À compter de 1980, la CSST a appliqué, en vertu de l'article 38.4 de la Loi sur les accidents du travail, des mesures administratives transitoires qui ont eu un effet important sur les coûts du régime. Ces mesures touchent principalement la prolongation des indemnités d'incapacité temporaire pendant la période de réadaptation et la prise en considération de l'inaptitude à reprendre le travail lors de l'établissement du taux d'incapacité permanente d'un bénéficiaire. Elles ont été adoptées par la CSST pour se conformer aux décisions de la Commission des affaires sociales.

De 1980 à 1985, la CSST a versé 250 millions $ en indemnités d'incapacité temporaire pour réadaptation sociale et professionnelle. De ce montant, 155 millions $ ont été versés à des fins de formation, de recherche d'emploi ou de traitement psychosocial et 95 millions $ en soutien du revenu (stabilisation économique ou sociale).

Déboursés en réparation dans le cadre des programmes réguliers (en millions $) 1976-1985

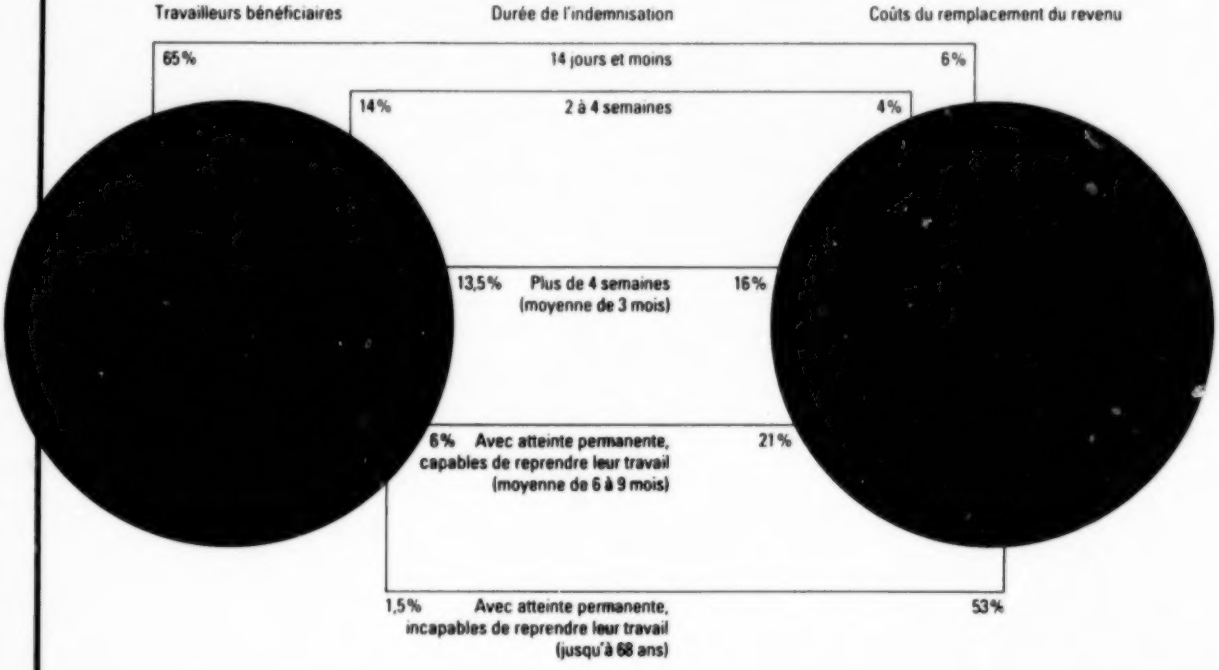


Salaire maximum assurable — 1976-1987



De nouvelles règles d'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles sont en vigueur depuis 1985. Le travailleur victime d'une lésion professionnelle qui le rend incapable d'exercer son emploi a désormais droit à une indemnité de remplacement du revenu distincte de l'indemnité pour les dommages corporels. L'ancienne loi ne distinguait pas le manque à gagner du travailleur de l'atteinte à son intégrité, mais établissait l'indemnisation en fonction de l'incapacité physique temporaire ou permanente. Les nouvelles règles ne s'appliquent qu'aux accidents survenus depuis le 19 août 1985 et aux maladies professionnelles déclarées à partir de cette date.

Coûts du remplacement du revenu dans le nouveau régime



Dans le nouveau régime en vigueur depuis 1985, ce sont les travailleurs pour lesquels les conséquences d'une lésion sont les plus graves qui bénéficient de la plus grande part des indemnités versées en remplacement du revenu. Ainsi, la CSST estime que les travailleurs victimes d'une lésion professionnelle dont ils conservent une atteinte permanente qui les empêche de reprendre leur travail toucheront 53 % des montants versés en remplacement du revenu, même s'ils ne représentent que 1,5 % du total des bénéficiaires. À l'inverse, les travailleurs en mesure de retourner à leur emploi dans les quatorze jours qui suivent un accident du travail, soit 65 % des bénéficiaires, se partageront 6 % des indemnités.

LE RETRAIT PRÉVENTIF DE LA TRAVAILLEUSE ENCEINTE OU QUI ALLAITE

La loi accorde une protection particulière à la travailleuse qui est enceinte ou qui allaite son enfant dans le cas où ses conditions de travail l'exposent à des risques qui menacent sa santé, à cause de sa grossesse, ou celle de son bébé. Cette protection, c'est le retrait préventif. C'est le droit d'être affectée à d'autres tâches ou, si c'est impossible, de cesser temporairement de travailler et de toucher des indemnités.

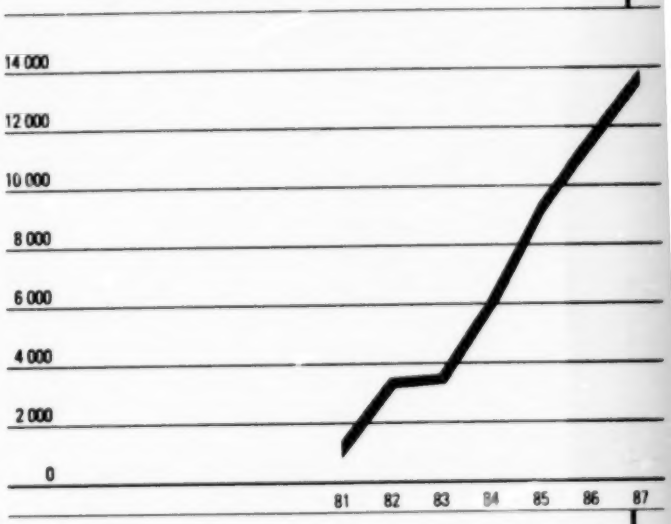
Près de 35 000 travailleuses ont bénéficié d'indemnités en vertu du droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite depuis son entrée en vigueur en 1981. À la fin de 1986, la CSST avait ainsi versé plus de 100 millions $ dans le cadre de ce programme.

La croissance du nombre de travailleuses qui ont touché des indemnités en vertu du droit au retrait préventif a été spectaculaire au cours des dernières années. En 1985, 9 130 travailleuses ont été indemnisées, soit 52 % de plus que l'année précédente et 163 % de plus que deux ans auparavant. La CSST estime à 11 000 le nombre de réclamations acceptées en 1986.

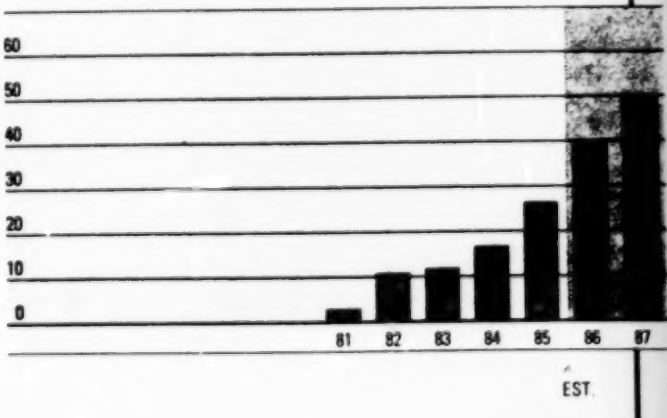
Les bénéficiaires d'indemnités en vertu du droit au retrait préventif se concentrent dans certains secteurs d'activité. De 1981 à 1984, trois travailleuses sur quatre ayant obtenu des prestations étaient en emploi dans les secteurs des services médicaux et sociaux, du commerce, des autres services commerciaux et personnels, et de la bonneterie et de l'habillement. Les professions le plus souvent exercées par ces bénéficiaires sont celles d'infirmière (17,6 %), de barmaid (12,2 %) et de caissière (10,6 %).

En 1984, 14 % des travailleuses qui ont bénéficié de prestations de maternité (assurance-chômage) avaient touché des indemnités pour un retrait préventif. Cette proportion était de 8 % deux ans auparavant. La meilleure information qu'ont les travailleuses de leurs droits et l'amélioration des connaissances sur les dangers reliés au travail en cas de grossesse ou d'allaitement expliquent en bonne partie cette évolution.

Travailleuses indemnisées en vertu du droit au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite 1981-1987



Déboursés reliés au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite (en millions $) — 1981-1987



LA PRÉVENTION ET L'INSPECTION

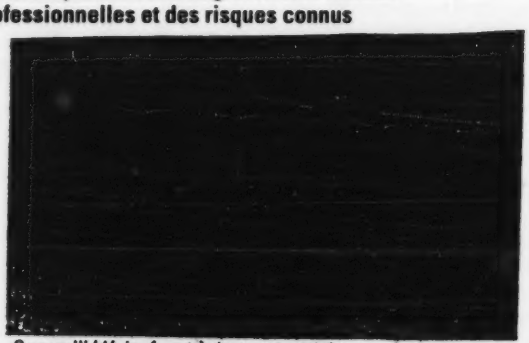
La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles fait l'objet au Québec, depuis 1980, d'un plan d'action dont les modalités sont déterminées par la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

Les grands principes de la réforme entreprise alors sont les suivants:

- la loi consacre l'importance de la prévention et la participation paritaire des travailleurs et des employeurs dans tout ce qui touche la santé et la sécurité du travail;
- elle intègre toute la législation et les règlements de prévention en vigueur jusque-là et en confie l'administration à la CSST;
- elle reconnaît aux travailleurs et aux employeurs divers droits et obligations en matière de prévention, en particulier le droit à la formation et à l'information;
- elle crée un réseau de services de prévention (services de santé, recherche, formation et information) financé à même les cotisations des employeurs.

L'implantation du régime de prévention se fait à un rythme progressif. La loi est en effet entrée en vigueur graduellement, au rythme de la proclamation de ses différents articles, et il a fallu plus de trois ans pour que la réglementation concernant les mécanismes paritaires dans les établissements soit adoptée. Par ailleurs, les principales dispositions de la loi s'appliquent aux différents secteurs au fur et à mesure qu'ils sont désignés prioritaires. En 1987, le quart des travailleurs québécois appartient à des secteurs prioritaires, la moitié de ceux-ci depuis deux ans seulement.

Classification des secteurs selon un ordre de priorité tenant compte de la fréquence et de la gravité des lésions professionnelles et des risques connus



Groupe III (désigné par règlement en 1985)
Administration publique
Industrie des aliments et boissons
Industrie du meuble et des articles d'ameublement
Industrie du papier et activités diverses
Transport et entreposage

Groupe IV
Commerce
Industrie du cuir
Fabrication de machines (sauf électriques)
Industrie du tabac
Industrie textile
Groupe V
Autres services commerciaux et personnels
Communications, transport d'énergie et autres services publics
Imprimerie, édition et activités annexes
Fabrication de produits du pétrole et du charbon
Fabrication de produits électriques
Groupe VI
Agriculture
Bonneterie et habillement
Enseignement et services annexes
Finances, assurances et affaires immobilières
Services médicaux et sociaux
Chasse et pêche
Industries manufacturières diverses

Les dispositions de la loi qui entrent en vigueur progressivement dans les différents secteurs d'activité constituent l'essentiel des mécanismes de prévention prévus sur les lieux mêmes du travail, c'est-à-dire dans chaque établissement. Elles concernent:

- le programme de prévention propre à chaque établissement
- les services de santé au travail
- le comité de santé et de sécurité
- le représentant à la prévention.

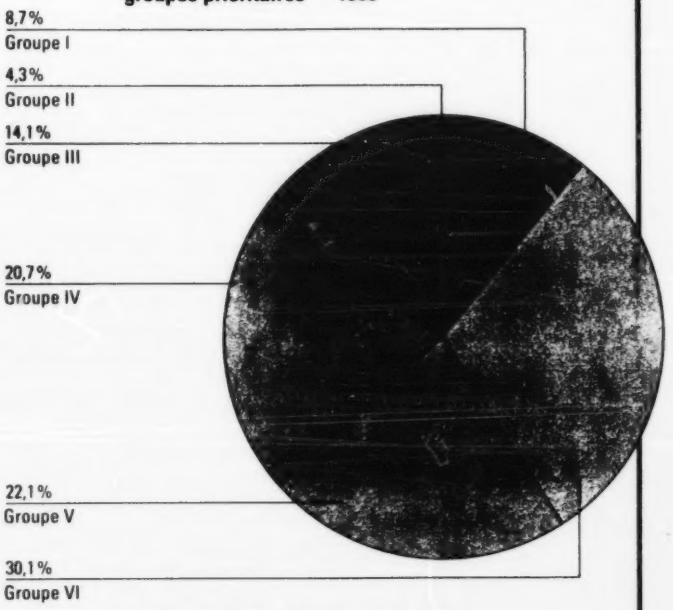
Pendant que se poursuit cet effort de prévention, le nombre de réclamations pour lésions professionnelles continue de s'accroître au Québec. Si l'on s'en tient à ce qu'ont vécu des régimes similaires, il serait apparemment prématuré de mesurer les résultats de la réforme à leur effet sur le nombre d'accidents. Selon l'expérience européenne, il faudrait au moins cinq ans à partir de la mise en place des mécanismes de prévention paritaires dans les établissements avant d'obtenir des résultats tangibles. De plus, il n'est pas exclu qu'une telle réforme puisse faciliter l'accès aux indemnités, par une meilleure information des travailleurs et des employeurs.

Le nombre de règlements qui fixent des normes pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs n'a pas augmenté de façon notable depuis 1980. Seuls quatre règlements, dont ceux sur le programme de prévention et sur les services de santé, se sont ajoutés aux vingt-trois déjà en vigueur. À cette réglementation normative s'est greffée une nouvelle réglementation à caractère organisationnel: elle est constituée de dix règlements reliés principalement aux mécanismes de participation paritaires.

L'application des règlements de prévention dans le milieu du travail a été de beaucoup resserrée et systématisée avec l'arrivée de la CSST dans ce champ. En 1985, les équipes de prévention-inspection ont ainsi ouvert 21 500 dossiers dans le cadre de leurs activités, lesquels ont justifié plus de 36 000 visites dans des établissements. L'obligation pour les établissements des trois premiers groupes prioritaires d'appliquer un programme de prévention favorise également le respect des normes en vigueur.

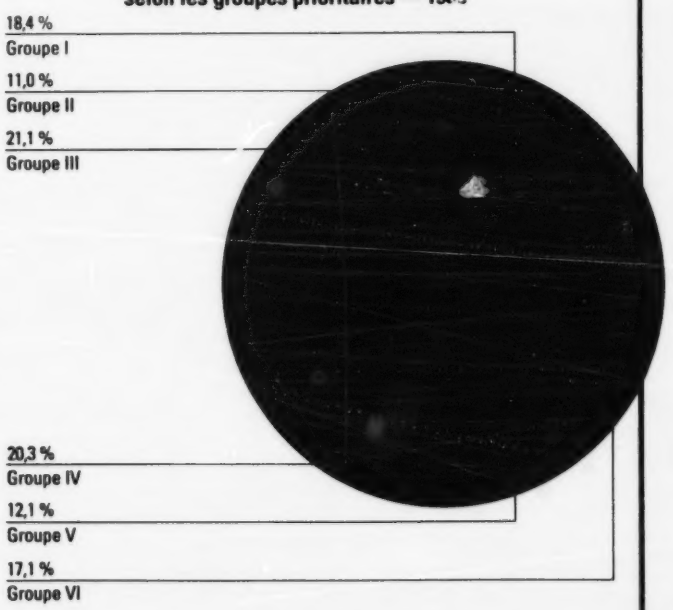
Le nombre de dérogations constatées par les inspecteurs dans les établissements et sur les chantiers a diminué au cours des dernières années, et ce, malgré l'augmentation des interventions de la CSST. De 69 000 en 1982, le nombre de dérogations constatées est ainsi passé à 35 400 en 1985. Ces données traduisent les effets positifs des programmes de prévention dans les établissements, de même que l'approche moins coercitive et davantage incitative qu'a adoptée la CSST auprès des employeurs.

Répartition des travailleurs selon les groupes prioritaires — 1985



Total: 2 170 000 travailleurs

Répartition des lésions professionnelles selon les groupes prioritaires — 1985

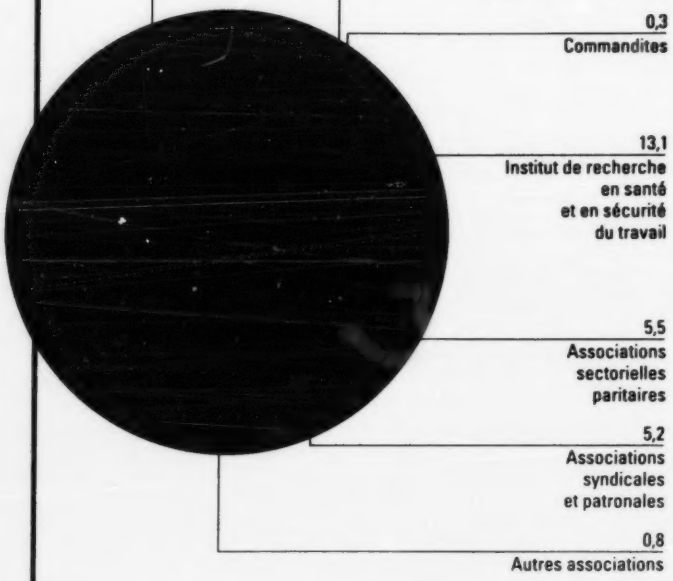


■ Secteurs auxquels s'appliquent les règlements sur le programme de prévention, les services de santé, le comité de santé et de sécurité et le représentant à la prévention.

■ Secteurs auxquels s'applique le règlement sur le programme de prévention.

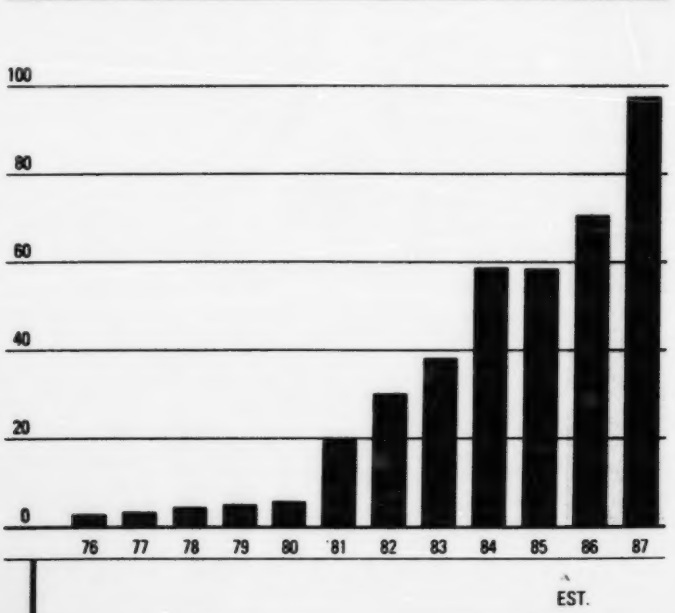
■ Secteurs auxquels ne s'applique encore aucun de ces règlements.

Dépenses en prévention (en millions $)
1985



Total: 58,6 millions $

Dépenses en prévention (en millions $)
1976-1987



Par ailleurs, on note pendant cette période une augmentation des avis d'infraction et des poursuites engagées. Ainsi, la CSST a émis en 1985 deux fois plus d'avis d'infraction qu'en 1982, soit 1 534 contre 768. De même, elle a engagé 746 poursuites, en comparaison de 366 trois ans plus tôt. Ces données reflètent la détermination de la CSST à amener les employeurs récalcitrants à respecter les règles de prévention.

En 1985, les services aux travailleurs et aux employeurs en matière de prévention ont coûté 58,6 millions $ à la CSST. Ce sont les services de santé qui ont retenu la plus large part de ces dépenses (57 %). Le reste a été consacré à la recherche (23 %) et à des subventions à des fins de formation et d'information (20 %).

La mise en place et le fonctionnement du réseau de santé et de sécurité du travail prévu par la loi explique l'augmentation marquée des dépenses de prévention de la CSST depuis le début de la réforme. Ce réseau, dont les services ne touchent encore qu'une partie du milieu du travail, comprend les équipes de santé au travail des départements de santé communautaire, les associations sectorielles paritaires et l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail.

Les coûts des services de santé publics assurés par les départements de santé communautaire sont passés de 5 millions $ en 1981 à 40 millions $ en 1985. La CSST conclut depuis 1981 des ententes de services avec les centres hospitaliers qui ont un tel département. Ces coûts représentaient alors 25 % de l'ensemble des dépenses en prévention. En 1985, cette part était de 57 %.

Les départements de santé communautaire ne desservent actuellement que les deux premiers groupes prioritaires. Leur clientèle compte 18 000 établissements qui emploient 300 000 travailleurs. Leur principal mandat touche l'élaboration et l'application des programmes de santé spécifiques à chaque établissement, lesquels constituent un élément du programme de prévention.

Les services de formation et d'information sont assurés aux travailleurs et aux employeurs par les associations sectorielles paritaires, les associations syndicales et patronales et la CSST. Les subventions à des fins de formation et d'information ont coûté 11,5 millions $ à la CSST en 1985. Le financement de telles activités était déjà prévu avant la réforme. En 1980, des associations de prévention et des associations syndicales s'étaient ainsi partagé 5,6 millions $.

À la fin de 1986, treize associations sectorielles paritaires étaient en place. Elles desservaient plus de 55 000 établissements employant 790 000 travailleurs. La formation de ces associations s'est faite à un rythme plutôt lent. Ainsi, il a fallu cinq ans pour que des associations soient formées dans le premier groupe prioritaire, et six des associations en place ont à peine deux ans d'existence. En 1985, la CSST a versé 5,5 millions $ aux associations sectorielles paritaires, soit en subventions de fonctionnement ou en subventions de démarrage.

La CSST accorde chaque année des subventions à des associations syndicales et patronales pour la réalisation d'activités de formation et d'information en santé et sécurité du travail. En 1985, elle a ainsi octroyé 1,8 million $ en subventions à des associations patronales et 3,3 millions $ à des associations syndicales. Jusqu'en 1984, le gouvernement a financé annuellement près d'un million $ des subventions aux associations syndicales. En 1985, ce montant a été réduit à 260 000 $ et aucune subvention gouvernementale n'a été accordée pour 1986.

L'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail a été créé en 1981 pour promouvoir, réaliser et financer des activités de recherche en matière de santé et de sécurité du travail. En 1985, la CSST lui a versé une subvention de 13,1 millions $, ce qui porte à 52 milions $ les subventions versées depuis 1981. De ce montant, 5 millions $ provenaient du gouvernement. Depuis 1986, le gouvernement n'accorde plus de subvention à l'IRSST.

Les 1 095 postes autorisés dans le réseau de santé et de sécurité du travail représentaient en 1985 environ 65 % de l'effectif total engagé dans des activités de prévention financées par la CSST. Les départements de santé communautaire détenaient plus des trois quarts de ces postes.

Secteurs qui ont mis en place une association paritaire

Administration provinciale
Affaires municipales
Affaires sociales
Construction
Fabrication de produits en métal et électriques
Fabrication d'équipement de transport et de machines
Habillement
Imprimerie et activités connexes
Industrie chimique, caoutchouc, plastique, produits du pétrole
Mines
Services automobiles
Textiles primaires
Transport et entreposage

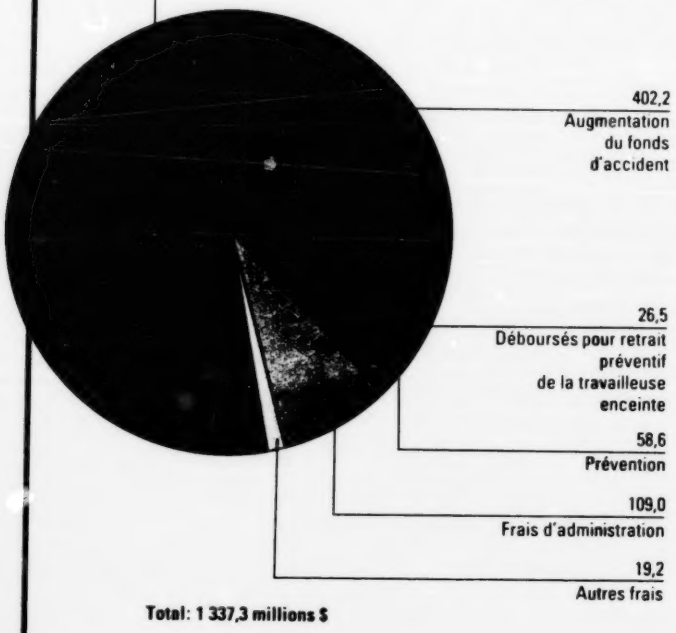
Réseau financé par la CSST — 1985

Équipes de santé au travail des départements de santé communautaire (32)	Associations sectorielles paritaires (12)	Institut de recherche en santé et en sécurité du travail
33,3 millions $	5,5 millions $	13,1 millions $
835 postes	115 postes	145 postes

Total 52 millions $ 1 095 postes

L'ADMINISTRATION DU RÉGIME

Dépenses de la CSST (en millions $)
1985



Total: 1 337,3 millions $

En 1985, la CSST a dépensé 1 337,3 millions $ pour l'administration du régime de santé et de sécurité du travail. Ces dépenses ont été financées à 74 % par les cotisations annuelles des employeurs et les revenus de placements de la CSST. Le reste a été puisé à même les réserves du fonds d'accident.

L'indemnisation des travailleurs représente 86,1 % des dépenses de 1985. En plus des montants versés en cours d'année, les dépenses en réparation de lésions professionnelles et en retrait préventif de travailleuses enceintes ou qui allaitent incluent le virement de plus de 400 millions $ aux réserves de la CSST pour assumer les coûts à venir des réclamations déjà produites. Les autres dépenses de la CSST comprennent le coût de la prévention (4,4 %), les frais d'administration (8,1 %) et des frais généraux (1,4 %).

Des dépenses exceptionnelles de 206,7 millions $ pour les dispositions transitoires de la nouvelle loi entrée en vigueur au cours de l'exercice ont été ajoutées directement au déficit annuel de 1985, plutôt que d'être inscrites aux dépenses. De même, un montant de 5,4 millions $ a été déduit du déficit annuel, à la suite de modifications aux hypothèses et à la méthode de calcul des réserves actuarielles.

En 1985, les revenus de la CSST ont totalisé 990,8 millions $. De ce montant, 76 % provenaient des cotisations annuelles des employeurs et le reste des revenus de placements.

Le déficit annuel a atteint pour cette période 547,9 millions $:

- 152,1 millions $ attribuables aux opérations courantes et aux dépenses reliées à l'application de l'article 38.4 de la Loi sur les accidents du travail (voir page 7);
- 76,0 millions $ pour la portion non financée (10 %) du coût des lésions de l'année en vertu du nouveau mode de financement;
- 113,1 millions $ en manque à gagner en revenus de placements à cause du mode de financement (non-récupération du déficit actuariel);
- 206,7 millions $ pour le coût des dispositions transitoires de la nouvelle loi.

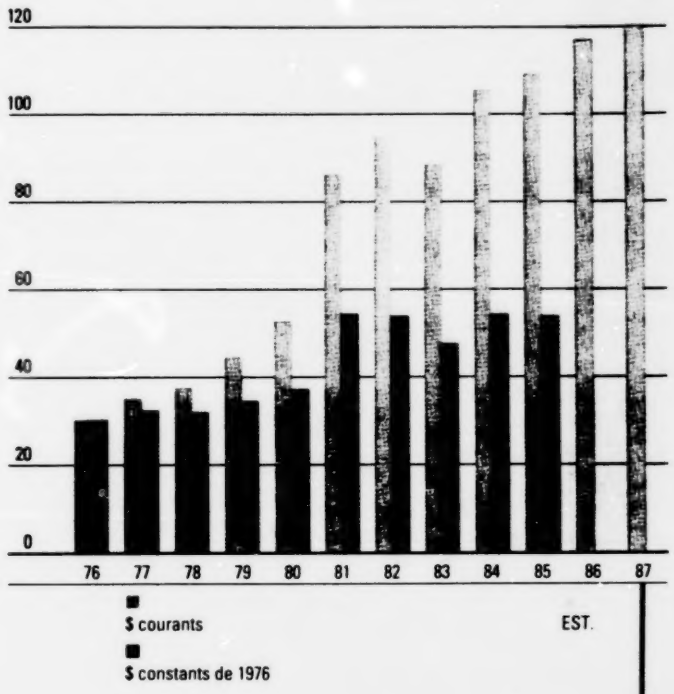
De 1976 à 1985, les dépenses de la CSST ont presque quadruplé, passant de 360 millions $ à plus de 1,3 milliard $. Cette augmentation est due pour 84 % à la croissance des coûts des lésions professionnelles et au nouveau programme de retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite. Pour leur part, les nouveaux mandats de prévention justifient 6 % de l'augmentation et les frais d'administration 8 %.

L'augmentation des frais d'administration s'est surtout fait sentir dans la période qui a suivi la création de la CSST en 1980. L'augmentation de l'effectif et le développement des systèmes informatiques, conjugués à l'intensification de la régionalisation ont alors fait doubler les frais d'administration en deux ans. Depuis 1981, leur évolution suit cependant le même rythme que l'inflation.

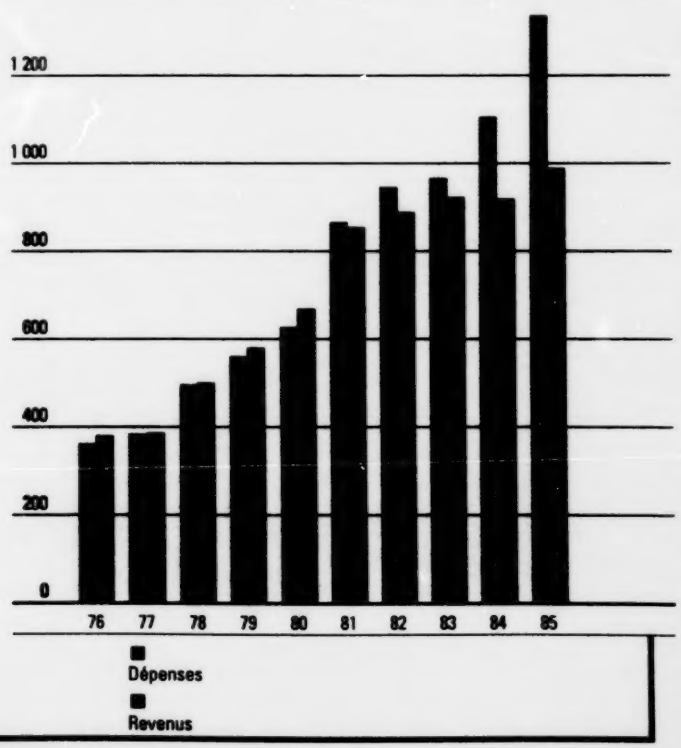
Les traitements et les avantages sociaux constituent la principale dépense de la CSST en frais d'administration. En 1985, la CSST disposait de 2 698 postes, soit 835 de plus que la Commission des accidents du travail en 1976. L'arrivée de ce nouveau personnel se justifie par le début des nouveaux mandats de la CSST de même que par la croissance du nombre des réclamations à traiter. Il faut noter d'ailleurs que 387 de ces postes existaient déjà dans d'autres organismes publics et qu'ils ont alors été transférés à la CSST.

Après avoir enregistré des surplus jusqu'en 1980, la CSST a accusé par la suite des déficits annuels d'exploitation de plus en plus importants. De 1981 à 1985, ses dépenses ont en effet plus que doublé, cependant que ses revenus n'augmentaient que de 50 %. Les déficits d'exploitation ainsi accumulés ont été inscrits au déficit actuariel de la CSST en date du 31 décembre 1985 (voir page 19). Le mode de financement en vigueur n'en prévoit pas la récupération.

Frais d'administration de la CSST (en millions $) — 1976-1987

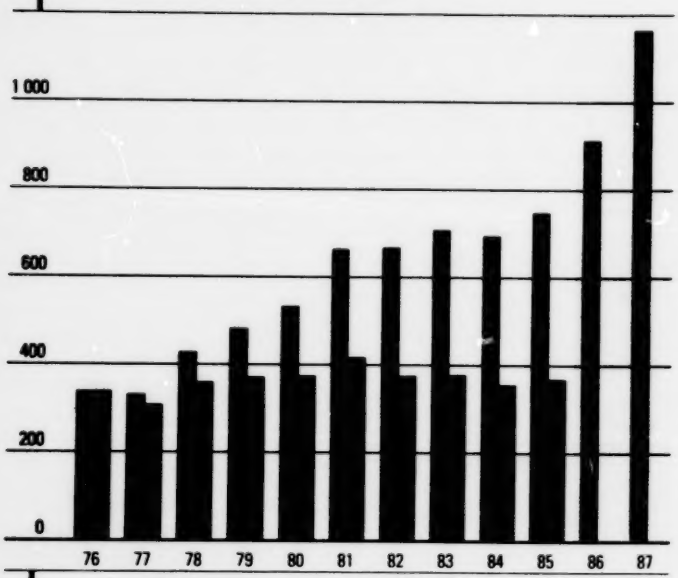


Dépenses et revenus de la CSST (en millions $) — 1976-1985

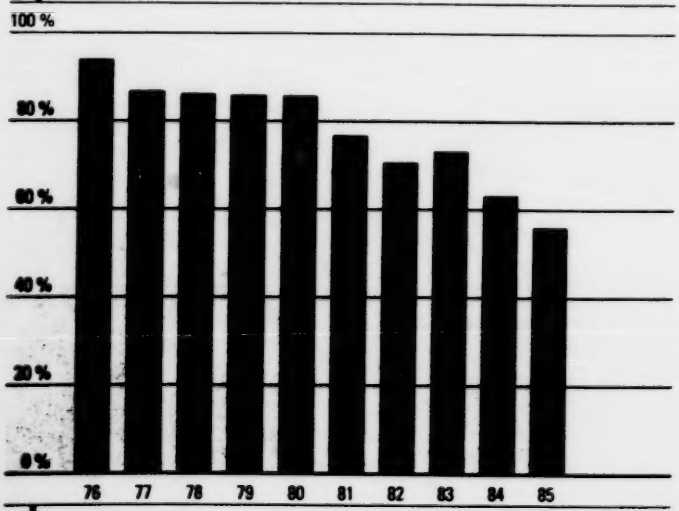


LE FINANCEMENT ET LE FONDS D'ACCIDENT

Cotisations versées à la CSST (en millions $) — 1976-1987



Part des dépenses financée par les cotisations — 1976-1985



Le financement de la CSST est assuré par les cotisations des employeurs. Tous sont obligés de s'y inscrire et de lui payer des cotisations annuelles. En 1985, la CSST a ainsi traité 160 000 dossiers d'employeurs, qui lui ont versé 750 millions $ en cotisations.

Depuis 1984, la CSST applique un nouveau mode de financement. Elle n'amortit plus son déficit actuariel et elle ne capitalise que 90 % du coût des lésions professionnelles de l'année. Ceci l'a amenée à imposer aux employeurs des taux de cotisation moins élevés, mais a contribué à diminuer la suffisance de son fonds d'accident.

Les cotisations annuelles doivent permettre à la CSST de couvrir les dépenses suivantes:

- 90 % du coût des accidents du travail et des maladies professionnelles **de l'année** (avec augmentation de 2 % par année à compter de 1989 pour arriver à 100 % en 1993);
- le coût du retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite;
- le coût des activités de prévention;
- ses frais d'administration et des frais généraux.

La loi précise que, jusqu'en 1993, la CSST ne peut augmenter son taux de cotisation en raison du déficit actuariel relié aux lésions survenues avant le 1er janvier 1986, ou du déficit créé par la capitalisation à 90 % seulement du coût des lésions annuelles.

Les montants versés en cotisations ont plus que doublé en dix ans. De 1976 à 1985, les cotisations à la CSST sont ainsi passées de 340 millions $ à 750 millions $. Si on élimine l'effet de l'inflation, cette croissance est cependant beaucoup moins spectaculaire. En dollars constants de 1976, les cotisations perçues en 1985 représentent 370 millions $, soit une augmentation inférieure à 10 %.

La part des dépenses de la CSST financée par les cotisations de l'année diminue constamment. Cette proportion est ainsi passée de 94 % en 1976 à 56 % en 1985, et ce sans tenir compte des postes exceptionnels inscrits directement aux déficits. Malgré l'augmentation des revenus de placements, la CSST a ainsi enregistré des déficits de plus en plus importants à compter de 1981.

Les sommes perçues par la CSST varient en fonction du taux moyen de cotisation et de la masse des salaires assurables à laquelle il s'applique. Le taux de cotisation fait chaque année l'objet d'une décision de la CSST. Celle-ci n'a cependant aucune prise sur le total des salaires assurables, dont l'évolution est purement conjoncturelle. L'estimation de ces salaires est déterminante lors de l'établissement des taux de cotisation, puisque toute surestimation se

traduit en cotisations moins élevées que prévues, et donc en déficit. C'est ce qu'a vécu la CSST au cours des dernières années, les renseignements disponibles ne lui ayant pas permis de prévoir les effets prolongés du ralentissement économique.

Les salaires assurables sont passés de 19 milliards $ à 43 milliards $ entre 1976 et 1985. C'est par le biais de la masse des salaires auxquels s'applique le taux de cotisation que l'inflation et l'activité économique affectent le montant des cotisations perçues par la CSST.

La croissance de la masse des salaires assurables s'explique principalement par les facteurs suivants:

- l'augmentation des salaires moyens versés par les employeurs,
- l'évolution du maximum assurable (rajusté tous les ans pour correspondre à 150 % du salaire moyen des travailleurs québécois),
- l'inscription de nouveaux employeurs à la CSST,
- l'activité économique, entre autres le nombre d'heures travaillées pendant l'année.

Environ 36 000 employeurs se sont inscrits à la CSST depuis 1976, ce qui a porté le nombre total de dossiers d'employeur traités en 1985 à près de 160 000. Cette croissance est due principalement à l'assujettissement au système de cotisation de nouveaux secteurs comme les corporations municipales et scolaires, les organismes du gouvernement du Québec et les agriculteurs. Elle est également attribuable à la reprise économique.

Les taux appliqués aux différents groupes d'employeurs ne sont pas uniformes mais varient en fonction des accidents du travail survenus dans leurs établissements au cours des années récentes. Ainsi, en 1985, avec un taux moyen de 1,88 $ pour l'ensemble des employeurs, les taux appliqués variaient de façon générale entre 0,06 $ et 10,75 $ par tranche de 100 $ assurables. Sur 160 000 employeurs, 387 se sont vu fixer un taux supérieur à cette échelle, dont le maximum a atteint 31,77 $.

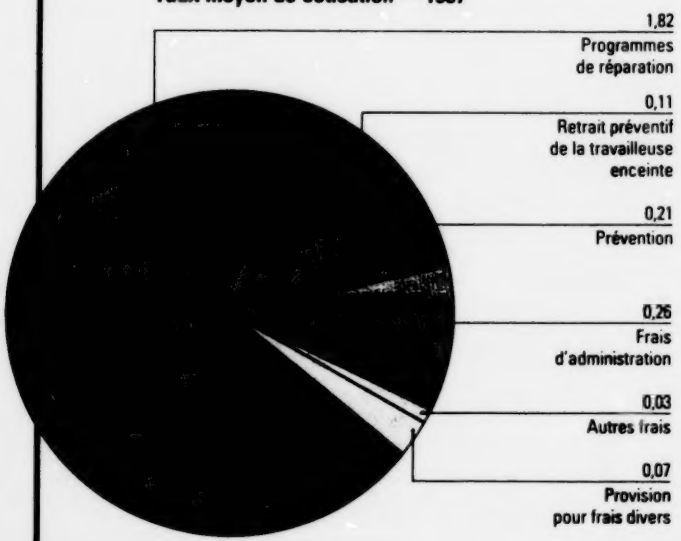
Les secteurs d'activité économique dont les taux moyens de cotisation ont été les plus élevés en 1985 sont ceux du bâtiment et des travaux publics (6,88 $), de la forêt et des scieries (6,02 $), de la fabrication de produits minéraux non métalliques (5,88 $) et des mines et carrières (5,17 $). Pour ce qui est des secteurs où les taux moyens sont les plus faibles, citons les finances, les assurances et les affaires immobilières (0,24 $), l'enseignement (0,30 $), la bonneterie et l'habillement (0,60 $) et les services commerciaux et personnels (0,86 $).

Masse des salaires assurables (en milliards $) — 1976-1987

Taux moyens de cotisation — 1976-1987

1976	1,86 $	
1977	1,93 $	
1978	1,90 $	
1979	1,91 $	
1980	1,89 $	
1981	2,10 $	◄ nouveaux mandats de prévention et inspection
1982	2,16 $	
1983	2,05 $	◄ compressions budgétaires
1984	1,89 $	◄ nouveau mode de financement (90 % du coût des lésions annuelles et non-récupération du déficit)
1985	1,88 $	
1986	2,05 $	◄ augmentation des lésions professionnelles et diminution de la capitalisation du fonds d'accident
1987	2,50 $	

Taux moyen de cotisation — 1987



Taux moyen: 2,50 $/100 $ assurables

La CSST a dû augmenter son taux moyen de cotisation de 0,17 $ pour 1986 et de 0,45 $ pour 1987. Ces augmentations sont attribuables à la croissance spectaculaire du nombre et du coût des lésions professionnelles et à la baisse du taux de capitalisation du fonds d'accident. Au cours des deux années précédentes, le nouveau mode de financement et des compressions budgétaires avaient rendu possible une diminution du taux de cotisation au même niveau qu'en 1976, et ce, malgré les dépenses entraînées par les nouveaux mandats de prévention, les déficits dus à l'inflation et le coût de modifications législatives.

Le taux moyen de cotisation pour l'année 1987 est fixé à 2,50 $ par tranche de 100 $ de salaire assurable. La CSST devrait ainsi percevoir en cotisations un total de 1 165,5 millions $, dont 73 % iront aux programmes de réparation, 4 % au retrait préventif de la travailleuse enceinte ou qui allaite, 9 % à la prévention, 10 % en frais d'administration et 4 % en frais divers.

Les placements de la CSST à la Caisse de dépôt et placement du Québec atteignaient près de 2 milliards $ à la fin de 1985, soit cinq fois plus qu'en 1976. La CSST vire chaque année à ses réserves une partie des cotisations annuelles, pour assumer les coûts à venir des lésions annuelles. De même, elle y dépose ses revenus de placements.

L'augmentation des placements de la CSST a été particulièrement rapide entre 1976 et 1983, alors que le mode de financement prévoyait une récupération du déficit actuariel, en vue d'une pleine capitalisation du fonds d'accident en 2005. L'actif de la CSST est passé pendant cette période de 625 millions $ à 2,1 milliards $. Plus de 90 % de cet actif était placé à la Caisse de dépôt et placement.

Les revenus de placements représentaient en 1985 plus de 20 % des revenus totaux de la CSST. Ils atteignaient alors 211 millions $, soit une progression de 450 % depuis 1976. Cette forte croissance est due principalement à l'augmentation des placements, à l'amélioration de leur gestion et à l'évolution du marché.

Au 31 décembre 1985, la CSST estimait à 4 milliards $ la valeur de ses engagements envers les victimes de lésions professionnelles. Ces engagements correspondent aux dépenses qui devront être assumées, au fur et à mesure qu'elles se présenteront dans les années à venir, pour des accidents du travail ou des maladies professionnelles déjà déclarés.

Le niveau de capitalisation du fonds d'accident, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ses réserves permettent à la CSST de répondre à ses engagements se situait alors à 53 %. Ce taux de capitalisation a connu depuis dix ans des fluctuations importantes:

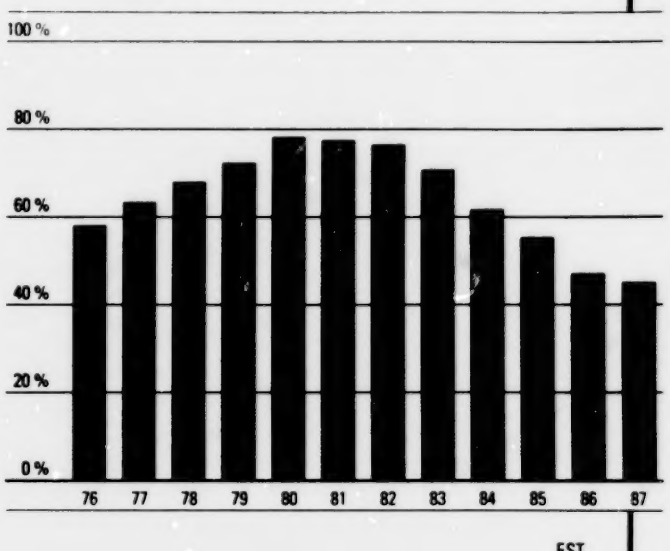
- la récupération du déficit actuariel amorcée en 1976 a permis de le faire passer de 58 % en 1976 à 78 % en 1980;
- l'augmentation des coûts reportés à compter de 1981, principalement dans le cadre de l'article 38.4 de la Loi sur les accidents du travail, l'a fait diminuer à 71 % en 1983;
- le nouveau mode de financement, la révision des méthodes et des hypothèses pour le calcul des engagements et l'inscription à la dette non provisionnée des déficits accumulés ont par la suite accéléré cette diminution.

Le déficit actuariel de la CSST, c'est-à-dire la partie de ses engagements pour laquelle elle n'a pas de réserves, était évalué au 31 décembre 1985 à 1 871 millions $. Les principaux facteurs responsables de ce déficit sont les suivants:

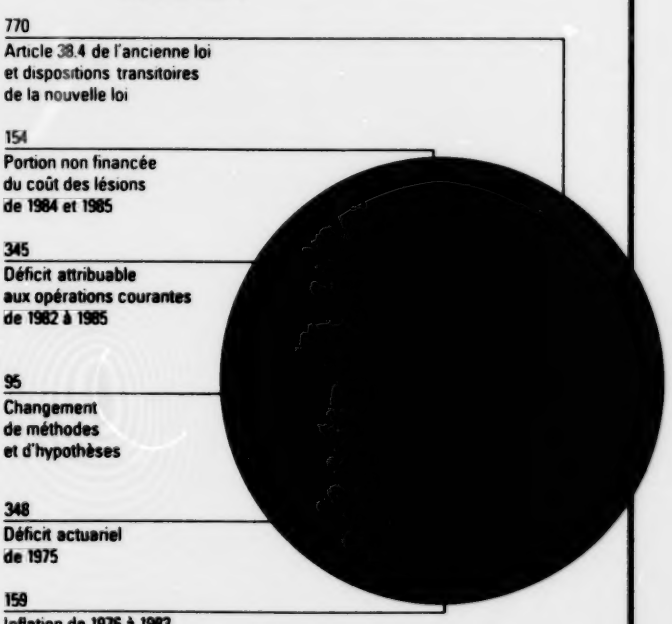
- 41 % est dû aux dépenses et au passif reliés à l'application de l'article 38.4 de l'ancienne loi (663 millions $) et aux dispositions transitoires de la nouvelle loi (206 millions $). Un programme spécial de remise de capital ayant libéré la CSST d'obligations d'une valeur de 99 millions $, le total de ces coûts atteint 770 millions $;
- 8 % est causé par le nouveau mode de financement (portion non financée des lésions de 1984 et 1985);
- 18 % est relié aux déficits attribuables aux opérations courantes de 1982 à 1985;
- 5 % est le résultat du changement de méthodes et d'hypothèses pour l'évaluation des engagements;
- 19 % correspond à la valeur non amortie du déficit actuariel établi en 1975, qui s'est accru en 1979 à la suite de modifications apportées à la loi;
- 9 % est attribuable à la partie non amortie du déficit causé par l'inflation entre 1976 et 1983.

Le fonds d'accident pourrait être épuisé aux environs de l'an 2015 si le mode actuel de financement de la CSST était maintenu. Des projections effectuées par des actuaires à partir des données disponibles montrent en effet que la capitalisation du fonds d'accident continuera à diminuer, et que cette diminution s'accélérera après l'an 2000, jusqu'à ce que la caisse soit épuisée. Ce serait principalement au fait que la CSST n'amortit pas son déficit actuariel qu'il faudrait attribuer la liquidation progressive du fonds d'accident.

Capitalisation du fonds d'accident 1976-1987



Déficit actuariel au 31 décembre 1985 (en millions $)


770
Article 38.4 de l'ancienne loi et dispositions transitoires de la nouvelle loi
154
Portion non financée du coût des lésions de 1984 et 1985
345
Déficit attribuable aux opérations courantes de 1982 à 1985
95
Changement de méthodes et d'hypothèses
348
Déficit actuariel de 1975
159
Inflation de 1976 à 1983

Total: 1 871 millions $

COMPARAISONS AVEC D'AUTRES RÉGIMES

Dans toutes les provinces et les territoires canadiens, les régimes d'assurance en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle constituent des monopoles gouvernementaux. Une corporation publique est ainsi chargée par chaque gouvernement provincial d'assurer aux travailleurs victimes de lésions professionnelles des programmes d'indemnisation et de gérer un fonds d'accident financé par les employeurs.

Six États américains ont mis en place de tels monopoles et obligent les employeurs assujettis à cotiser à une caisse d'État. Dans trente-deux États, le système d'assurance est privé et les employeurs assujettis sont tenus de s'assurer auprès d'un assureur accrédité. Enfin, dans treize États, on applique un système mixte: selon le cas, les employeurs doivent s'assurer auprès d'un assureur accrédité ou cotiser à une caisse d'État.

La plupart des régimes canadiens ont fait l'objet à compter des années 70 de révisions majeures, qui ont amené l'amendement et même le remplacement de législations souvent en vigueur depuis plus de cinquante ans. Ce fut le cas en 1985 au Québec et en Ontario.

Les principales modifications apportées à des régimes provinciaux ou territoriaux touchent:

- l'extension progressive des clientèles assujetties;
- le rajustement automatique annuel du maximum assurable (six régimes sur douze);
- le calcul des prestations à partir de 90 % du revenu net plutôt que 75 % du revenu brut (six régimes);
- le principe du remplacement du revenu, associé au versement d'un montant forfaitaire pour la perte de capacité physique (cinq régimes);
- la revalorisation automatique des rentes (sept régimes);
- le remplacement des indemnités statutaires pour les personnes à charge par des indemnités calculées en fonction du revenu du travailleur décédé (dix régimes);
- la participation des partenaires du travail à l'administration du régime.

Le Québec est une des provinces canadiennes dont le régime de santé et de sécurité du travail protège le plus grand nombre de citoyens. La presque totalité des travailleurs et des employeurs y sont assujettis, ce qui n'est pas le cas dans toutes les provinces. De larges secteurs du marché du travail sont en effet encore exclus de certains régimes. En Ontario, par exemple, de nombreuses entreprises comme les banques, les compagnies d'assurances, les professionnels, n'y sont pas assujettis. En Alberta et en Saskatchewan, la loi exempte les institutions financières, les entreprises commerciales et celles du secteur agricole. Au Nouveau-Brunswick, c'est le cas des entreprises de moins de trois travailleurs, en Colombie-Britannique des services financiers et du secteur médical et paramédical, au Manitoba du secteur agricole.

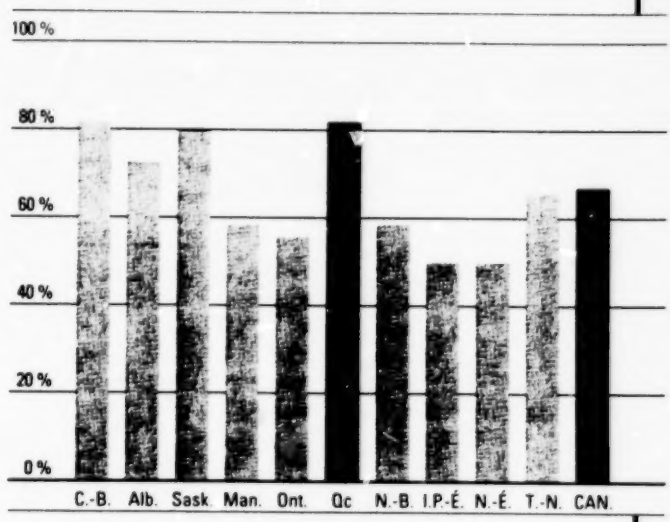
Au Canada, 67 % du total des salaires versés à des travailleurs étaient assurés en 1984 grâce aux cotisations de leurs employeurs. Cette proportion dépassait 80 % dans trois provinces, dont le Québec; elle était de 56 % en Ontario. Les facteurs qui affectent ce pourcentage sont la proportion d'employeurs qui cotisent au fonds d'accident et le niveau du maximum assurable.

Les maximums assurables varient en 1986 entre 19 000 $ et 48 000 $ selon la province. C'est dire que la proportion de travailleurs dont le revenu est assuré en totalité diffère d'un régime à l'autre. Le maximum assurable était fixé en 1986 à 34 500 $ au Québec et à 32 000 $ en Ontario. Quatre provinces appliquaient des maximums plus élevés.

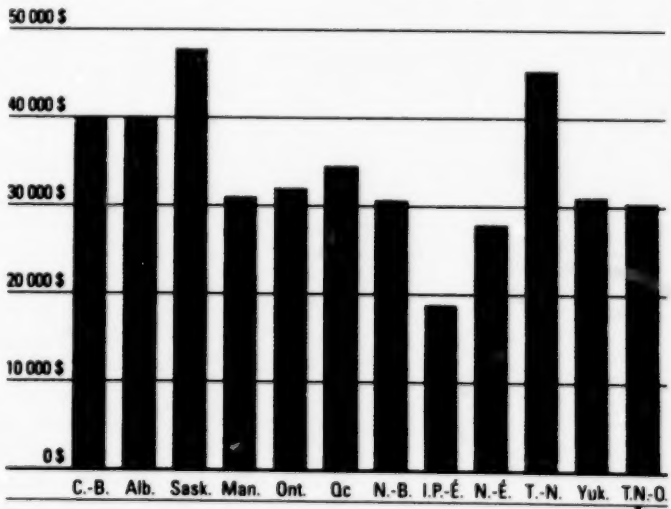
La revalorisation du maximum assurable est automatique dans six régimes, selon une formule de rajustement annuel prévue par la loi. C'est le cas, entre autres, au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Dans les autres régimes, le rajustement du maximum assurable se fait ad hoc, le plus souvent par amendement législatif.

Les indemnités en cas de lésions professionnelles correspondent à 90 % du revenu net dans six provinces canadiennes, dont le Québec et l'Ontario. Dans les autres provinces, comme la Colombie-Britannique, c'est la règle du 75 % du revenu brut qui est appliquée. Aux États-Unis, la presque totalité des États versent aux accidentés 66⅔ % de leur revenu brut. L'indemnisation à partir du salaire net permet aux travailleurs de voir leurs prestations basées sur leur revenu réel, tout en assurant qu'elles n'excéderont pas leur revenu pré-accidentel.

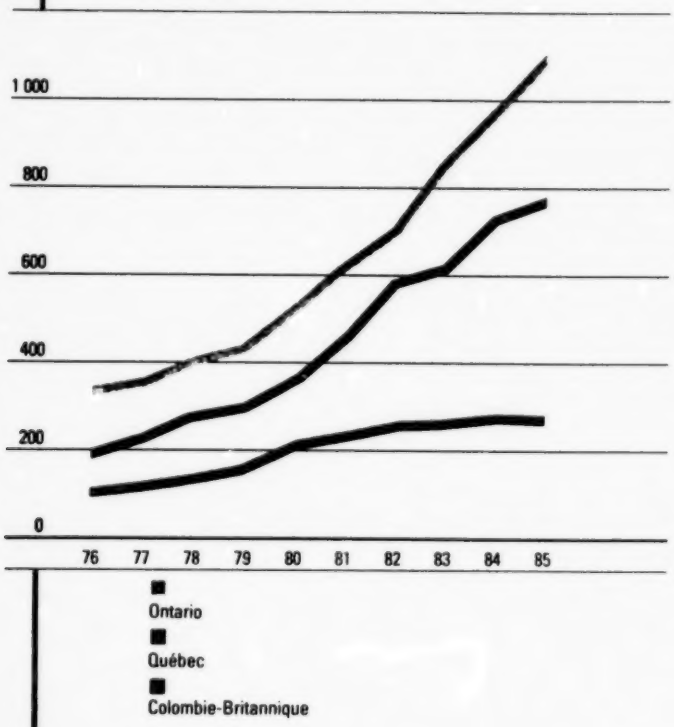
Partie de la masse salariale assurée par les cotisations — 1984



Salaires maximum assurables — 1986



Prestations payées pour des lésions professionnelles au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique (en millions $) 1976-1985



En 1986, le maximum de l'indemnité hebdomadaire se situait, selon les régimes, entre 274,03 $ et 589,08 $. Le montant des indemnités varie en fonction du maximum assurable, de la base d'indemnisation (75 % du revenu brut ou 90 % du revenu net) et de la fiscalité. Pour un bénéficiaire ayant deux personnes à charge, le maximum était de 428,60 $ au Québec, 429,66 $ en Ontario et 575,34 $ en Colombie-Britannique. Ce maximum est inférieur à 400 $ dans quarante-huit États américains; dans plus de la moitié des cas, il ne dépasse pas 300 $.

De façon générale, il n'existe plus au Canada de délai de carence, c'est-à-dire de période minimale d'absence pour avoir droit à l'indemnisation en cas de lésion professionnelle. Seule la Nouvelle-Écosse fait exception à la règle, avec un délai de carence de trois jours. Tous les États américains appliquent cependant un tel délai, qui varie entre trois et sept jours.

Au Québec et en Ontario, le nombre de lésions professionnelles a évolué sensiblement au même rythme au cours des dernières années. Les deux régimes ont ainsi enregistré entre 1980 et 1985 une hausse globale de 14 % du nombre de lésions professionnelles avec interruption du travail et font actuellement face à une augmentation rapide des réclamations. De 9 % dans les deux provinces en 1985, cette croissance continue en s'accélérant, particulièrement au Québec. La situation est très différente en Colombie-Britannique, où on enregistre une diminution constante des lésions professionnelles depuis 1980; en cinq ans, leur nombre a ainsi diminué de 20 %.

Le total des indemnités versées à la suite de lésions professionnelles a augmenté de 113 % au Québec, de 108 % en Ontario et de 37 % en Colombie-Britannique entre 1980 et 1985. Ces montants ont été payés, selon le cas, par la Commission ou par les employeurs tenus personnellement au paiement des prestations.

Les taux moyens de cotisation ont connu une évolution très différente au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique au cours des dernières années.

- Ainsi, l'Ontario, après avoir maintenu son taux moyen de cotisation à un niveau trop bas pendant la crise économique, a dû le corriger par la suite; le délai dans l'ajustement des cotisations l'a alors obligé à faire passer ce taux de 1,98 $ en 1983 à 2,88 $ en 1987.
- Le Québec, à l'inverse, a choisi d'augmenter son taux dès 1976 de façon à accroître la suffisance de son fonds d'accident. En 1983, la Commission a adopté un nouveau mode de financement qui lui a permis de réduire son taux de cotisation. De 1,89 $ en 1984, celui-ci a cependant été augmenté à 2,05 $ en 1986, puis à 2,50 $ en 1987, pour permettre de faire face aux dépenses entraînées par l'augmentation des lésions professionnelles et la croissance du déficit.
- Pour sa part, la Colombie-Britannique, après avoir augmenté son taux de 2,07 $ à 2,88 $ entre 1979 et 1983, l'a par la suite gelé pendant trois ans dans le cadre d'une politique de lutte contre l'inflation. Grâce à une diminution marquée des lésions professionnelles et à l'amélioration de ses revenus de placement, la Commission a ramené son taux à 2,04 $ pour 1987.

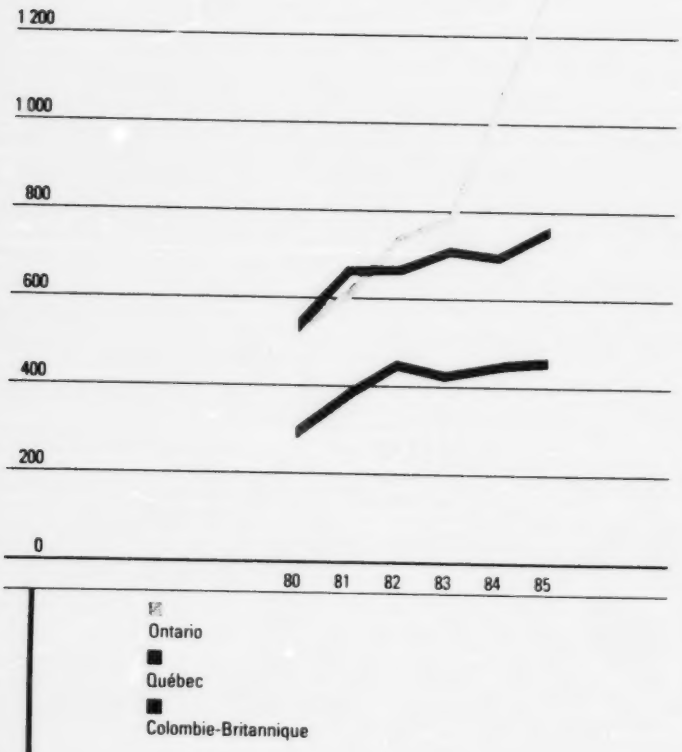
La comparaison des taux moyens de cotisation au Québec et en Ontario peut être faussée par la différence de la structure industrielle de ces deux provinces et par la couverture inégale des deux régimes. En effet, en Ontario, les employeurs de plusieurs secteurs d'activités ne sont pas tenus de contribuer au fonds d'accident, entre autres, ceux où les risques sont les moins élevés. Une simulation effectuée par la CSST a ainsi permis de constater que si, en 1986, on avait appliqué aux employeurs québécois les taux appliqués aux employeurs ontariens de même catégorie, la moyenne des taux aurait été de 2,35 $, alors qu'en Ontario elle était de 2,65 $.

En 1986, les taux de cotisations étaient généralement plus élevés aux États-Unis que dans les provinces canadiennes, selon l'Association des commissions des accidents du travail du Canada. Parallèlement, les bénéfices prévus pour les accidentés y étaient moins élevés.

Taux moyens de cotisation – 1976-1987

	Québec	Ontario	Colombie-Britannique
1976	1,87	1,75	2,03
1977	1,93	1,92	2,06
1978	1,90	1,57	2,07
1979	1,91	1,80	2,07
1980	1,89	1,62	2,15
1981	2,10	1,69	2,49
1982	2,16	1,86	2,71
1983	2,05	1,98	2,88
1984	1,89	2,17	2,88
1985	1,88	2,31	2,88
1986	2,05	2,65	2,41
1987	2,50	2,88	2,04

Cotisations payées au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique (en millions $) 1980-1985



De 1980 à 1985, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont accru leurs revenus de cotisations à à un rythme plus rapide que le Québec. En Ontario, le total des cotisations versées en 1985 était ainsi de 151 % plus élevé qu'en 1980. En Colombie-Britannique cette augmentation était de 55 % et au Québec de 40 %.

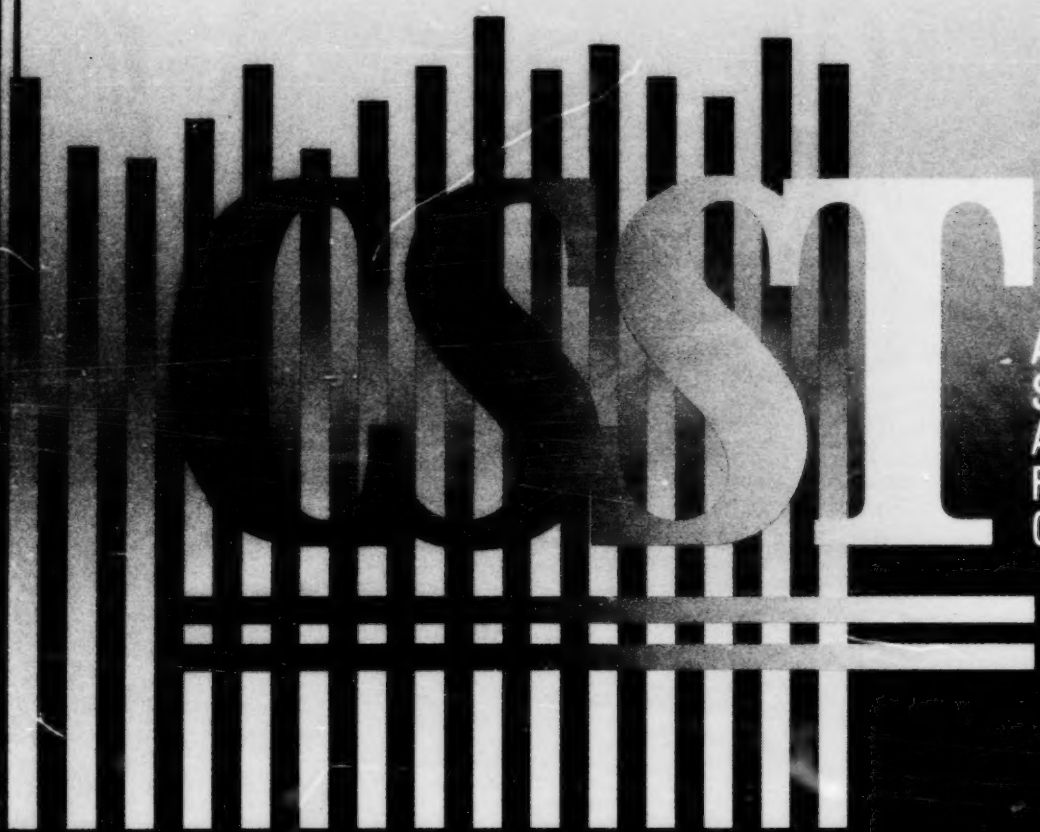
À la fin de 1985, huit commissions canadiennes déclaraient à leurs états financiers des engagements non capitalisés. Les commissions qui ont accumulé des déficits au cours des dernières années les attribuent principalement à une ou plusieurs des raisons suivantes:

- les modifications apportées aux régimes d'indemnisation, en particulier celles qui ont obligé à une réévaluation des engagements;
- une application plus libérale de la loi;
- l'impact de l'inflation;
- les coûts de plus en plus élevés de la réadaptation professionnelle, compte tenu du marché du travail;
- les coûts entrainés par les décisions des mécanismes d'appel;
- l'application de taux de cotisation inadéquats;
- la perception de cotisations plus faibles que prévues, attribuable à la surestimation de la masse salariale.

Le Québec et l'Ontario évaluaient respectivement le niveau de capitalisation de leur fonds d'accident au 31 décembre 1985 à 53 % et à 32 %. Le Québec estimait ainsi son déficit actuariel à 1 871 millions $, alors qu'en Ontario il atteignait 5 381 millions $. Ces déficits s'expliquent, d'une part, par des réformes législatives majeures et, d'autre part, par la décision de ne pas faire payer la totalité des coûts réels aux employeurs.

Le ratio entre la réserve capitalisée au fonds d'accident et les indemnités versées annuellement constitue un indice significatif pour mesurer la qualité de ce fonds. En 1985, ce ratio se situait au Québec à 2,89. En Ontario, il était de 2,47 et en Colombie-Britannique de 8,38. La République fédérale d'Allemagne affichait alors un ratio de 1,63 et la Suisse de 4,48.

QUEBEC OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY PLAN



A STATISTICAL AND FINANCIAL OVERVIEW

CSST

Commission
de la santé
et de la sécurité
du travail

I am pleased to present this *Statistical and Financial Overview*, in the hope that it will meet a need that has been expressed to me many times during the past few months. Since my appointment to the CSST, I have had the opportunity to meet many groups that are interested in occupational health and safety, to exchange ideas with employers and workers during visits to companies in all parts of Québec and to speak with representatives of the news media. Everyone has shown great interest in the plan administered by the CSST, and in the discussions surrounding its implementation. Too often, however, participation in these discussions has been limited by the plan's complexity and by the difficulty of finding a concise overview of its purposes and goals.

To help broaden and stimulate these discussions, we present in the following pages a wide array of facts and figures selected to provide as complete a picture as possible of the questions relating to occupational health and safety in Québec.

These facts and figures cover all aspects of the CSST plan, from the number and cost of employment-related injuries, to the measures taken to prevent them, to the employers' contributions, and to the CSST's administration. We have attempted to provide readers with a global and integrated view of the question, as well as enough data to understand each of its facets. This document should also help readers assess developments in the plan over the past ten years, and to compare it with similar plans offered elsewhere.

The ongoing deliberations on the scope of Québec's occupational health and safety plan are crucial for Québec society, and the CSST intends to cooperate in every way that it can to assist in promoting discussion about it. This publication springs from our concern for openness and our desire to pass on all informations gathered in the exercise of our mandate.

Monique Jérôme Forget
President and Chief Executive Officer

This document was prepared by the Direction des communications of the Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Editor: Nicole Ménard
Production coordination: Pierrette Fortin
Graphic design: GSM Design
Typography: Caractéra
Printing: Atelier des Sourds inc.

The data cited on the following pages was taken mainly from CSST files. It was provided by:

- The Direction de l'actuariat et de la statistique (vice-présidence Administration);
- The Direction des services financiers (vice-présidence Administration);
- The Direction Réseau (vice-présidence Prévention-Inspection).

The information about other Canadian provinces was obtained from the Association of Workers' Compensation Boards of Canada and from the annual reports of these Boards.

© Commission de la santé et de la sécurité du travail. Reproduction is permitted with proper attribution of the source.

Dépôt légal — 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-17022-9

COMPENSATION AND REHABILITATION

Compensation and rehabilitation for workers who have suffered from occupational injuries

Benefits for pregnant or breast-feeding workers who exercise their right to protective re-assignment

PREVENTION AND INSPECTION

Promotion of integrated and participatory management of prevention in the workplace

Financing health, training and information, and research services

Monitoring application of the law, regulations, and standards

FINANCING

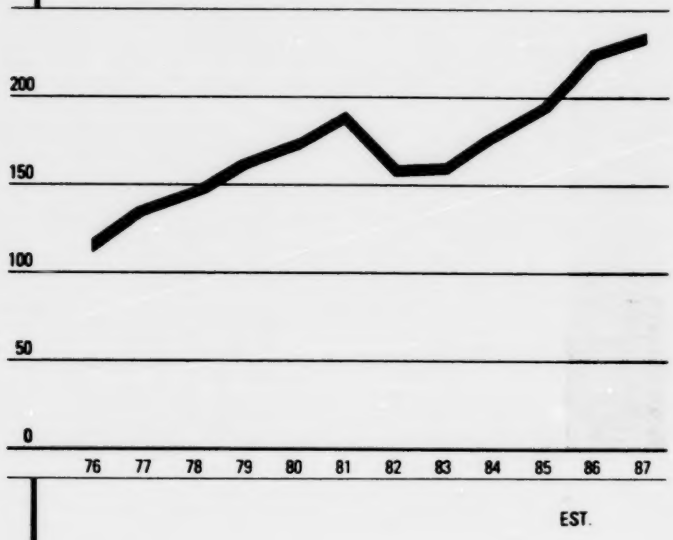
Registration and classification of employers

Setting and collecting employer contributions

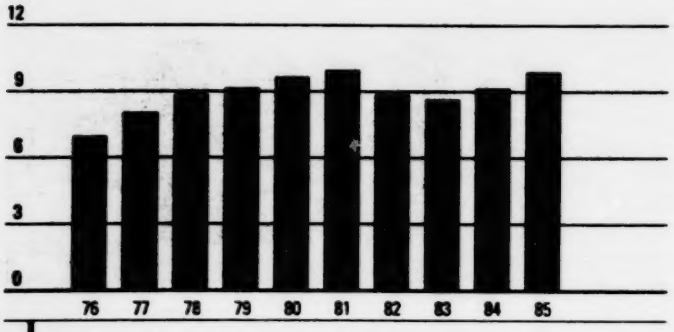
Management of the accident fund

INDUSTRIAL ACCIDENTS AND OCCUPATIONAL DISEASES

Number of employment injuries (in thousands) — 1976-1987



Frequency of employment injuries (per 100 worker-years) — 1976-1985



During 1986, more than 220,000 Québec workers were victims of an industrial accident or occupational disease that prevented them from doing their job. Counting injuries that required only a small dressing or minor treatment and did not keep them from returning to work the next day the total rises to 400,000.

The number of claims submitted to the CSST has practically doubled in ten years. The main reasons for this jump are increases in the number of jobs, and the fact that the plan was extended to cover new categories of workers, such as municipal and school board employees, farmers, and Québec government and para-governmental workers. People's increased awareness of occupational health and safety issues, the fact that more information is available to them, and a greater regional presence of the CSST also contributed to the rise in claims. Another point that should not be overlooked is the upswing that occurred in the economy following the recession of the early 1980s.

Anyone who is employed in Québec is now protected by the occupational health and safety plan. In 1985, about 2,170,000 workers benefitted from the law's protection.

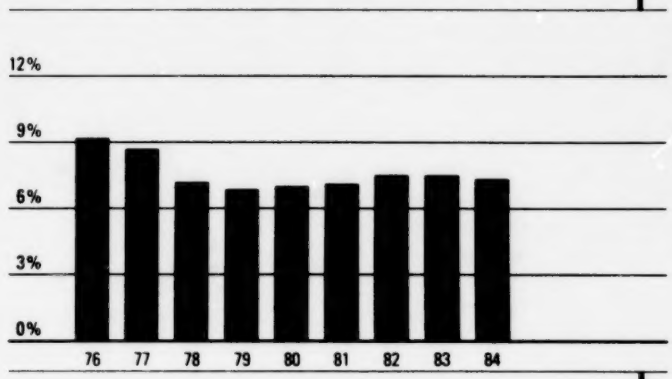
In 1985, nearly one worker in ten suffered an employment injury that was serious enough to keep him or her away from work following the day of the accident. The incidence of employment injuries was 9.8%. That figure has been growing since the autumn of 1985 and the CSST estimates that is is now higher than the previous peak in 1981. The incidence rate represents the number of approved claims divided by the number of "worker-years" for which the employers have been paying assessments to the CSST. The number of worker-years, in turn, is obtained by dividing all insured wages and salaries declared to the CSST by the average income of the workers used to calculate the compensation.

Every year, Québec workers lose five million work days because of industrial accidents and occupational diseases. Data compiled for 1980 to 1984, shows that every employment injury causing an interruption of work led to an average absence of 27 working days, not counting the day of the accident. Two thirds of workers unable to report to work were usually able to return to their jobs within two weeks. By the end of one month, however, one worker in five still could not return to work.

Backache and spinal injury are the major cause of lost days resulting from industrial accidents. Of all the injured workers who cannot go to work, about 25% suffer back injury. In a little over 20% of cases, it is the hands and fingers that are affected.

More than 7% of workers who suffer from an employment injury will have a permanent impairment. This is the finding of a study of benefit claims awarded by the CSST. Although the level has been quite stable for several years now, it is substantially lower than it was between 1976 and 1980. Unfortunately, the reduction does not appear to be due to a decrease in the seriousness of the injuries. It is more likely a result of a more rapid increase in the number of claims for injuries without permanent impairment.

Employment injuries with permanent impairment — 1976-1984



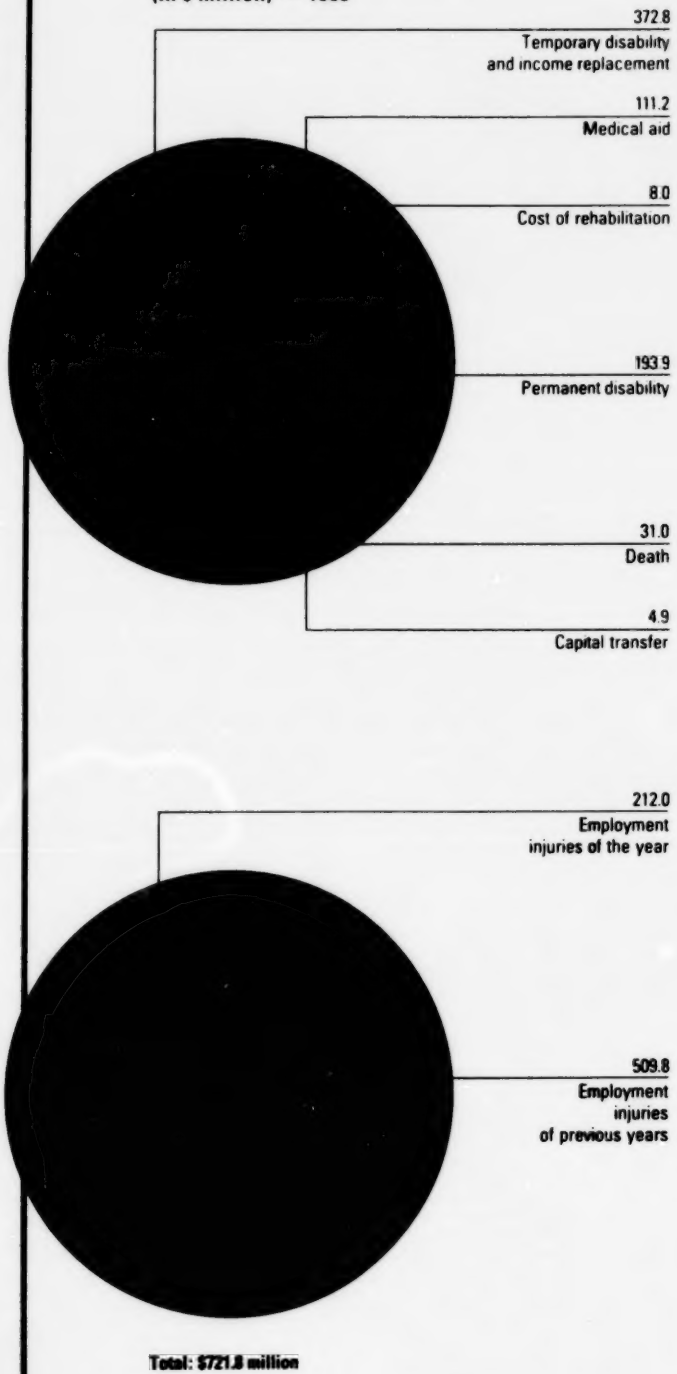
Anatomicophysiological deficits (APD) of 5% or below occur in three quarters of workers who sustain permanent impairment following an employment injury. In more than a hundred of these cases every year, or nearly 1% of the total, the APD is over 50%. The APD is the main index used in calculating permanent impairment in accident victims.

Of all occupational diseases, deafness gives rise to the greatest number of applications for compensation. A study of 23,000 approved claims for occupational disease over the past ten years shows the following distribution:

Deafness	40%
Dermatosis	20%
Disorders of the musculoskeletal system	15%
Poisoning or indisposition	11%
Infectious or parasitic diseases	5%
Pneumoconiosis	4%
Respiratory allergies	2%
Other	3%

In 1986, 120 workers died accidentally while on the job. This brought the number of accidental deaths in the workplace during the past five years to 600. For a clearer picture of the situation, two other factors should be taken into account: the number of deaths due to occupational diseases, and accident-related deaths occurring during a specified period after an accident. These additions bring the total recorded by the CSST to between 140 and 190 a year during the same period. Nearly one-third involved traffic accidents.

Expenditures for compensation (in $ million) — 1985



Total: $721.8 million

Industrial accidents tend to be more common in certain areas of economic activity, partly because of the high level of risks that they entail. In 1985, the following areas recorded at least twice, and sometimes three times, the average percentage of employment injuries:

- metal products manufacturing,
- the wood industry (excluding sawmills),
- the rubber and plastic products industry,
- forestry and sawmills,
- manufacturing of machinery (excluding electrical),
- the food and beverage industry.

Furthermore, in 1986, all these areas experienced a greater increase in employment injuries than all areas of economic activity combined.

In 1985, the CSST paid benefits of $721.8 million through all of its compensation programs, not counting its spending for the transitional provisions of the new law. More than 50% of this amount was paid to workers in benefits for temporary disability, or as income replacement.

The amounts paid for employment injuries that occurred during the year represent just under 30% of the CSST's total spending for compensation in 1985. Most of the benefits paid by the CSST during any given year go to workers who have been victims of accidents, or who suffer from an illness that occurred in previous years. Similarly, at the end of 1985, the CSST had to make allowance for the fact that most of the cost of employment injuries over the year were yet to come, and that it had to plan on carrying these payments into future years.

CSST spending on its regular compensation programs for employment injuries more than tripled between 1976 and 1985, rising from $200 million to more than $700 million. The main reasons for this increase were: an increase in the number of accidents, a rise in the inflation rate and higher wages and salaries, which are used to calculate benefits.

The amounts paid by the CSST for medical aid and rehabilitation in 1985 came to nearly $120 million, $75 million more than was paid in 1976. This increase was less rapid than the overall growth in CSST spending on compensation during the year.

The benefits paid to workers for permanent disability or to dependants of a deceased worker increased by $160 million between 1976 and 1985, going from $65 million to $225 million. This figure represents 30% of the increase in CSST spending on compensation. The increase was largely due to higher wages and salaries used in calculating benefits and to indexing pensions. Other factors were changes in the law dealing with compensation for the dependants of a deceased worker, and the application of new rules for calculating rates of permanent disability (Section 38.4 of the Workmen's Compensation Act).

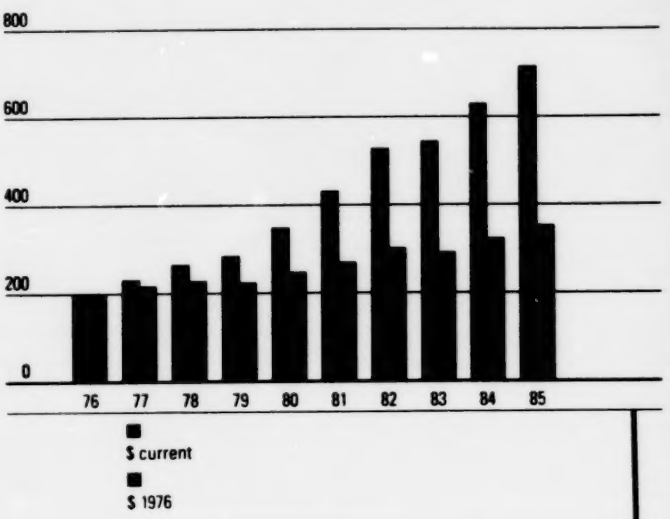
The benefits for temporary disability and income replacement account for most of the CSST's spending on compensation. This is also the area that has shown the sharpest increase since 1976. From $90 million that year, the benefits soared to $370 million in 1985, accounting for 55% of the growth in compensation costs. In addition to higher wages and salaries, the main factors explaining the rise are a 70% increase in employment injuries covered by the benefits, and the development of social and vocational rehabilitation programs.

The maximum insurable yearly earnings have risen from $13,500 in 1976 to $35,500 in 1987. The maximum is automatically adjusted every January 1 to represent 150% of the average earnings of Québec workers.

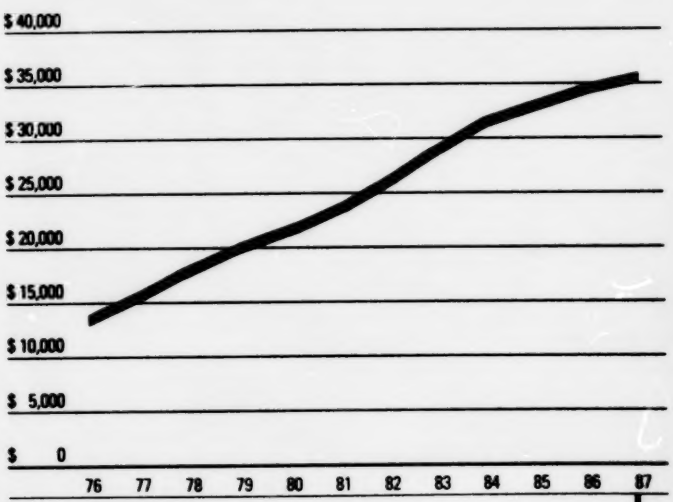
In 1980, the CSST began applying transitional administrative measures under Section 38.4 of the Workmen's Compensation Act, a move that had a major effect on the cost of the plan. These measures primarily concern extending benefits for temporary disability to cover the entire rehabilitation period, and giving consideration to a worker's inability to resume a job when his or her level of permanent disability is being established. The CSST adopted these measures in accordance with decisions taken by the Commission des affaires sociales.

From 1980 to 1985, the CSST paid $250 million for social and vocational rehabilitation in temporary disability cases. Of this amount, $155 million was spent on training, job search and psychosocial treatment, and $95 million on income supplements (economic or social stabilization).

Spending for compensation under the regular programs (in $ million) 1976-1985

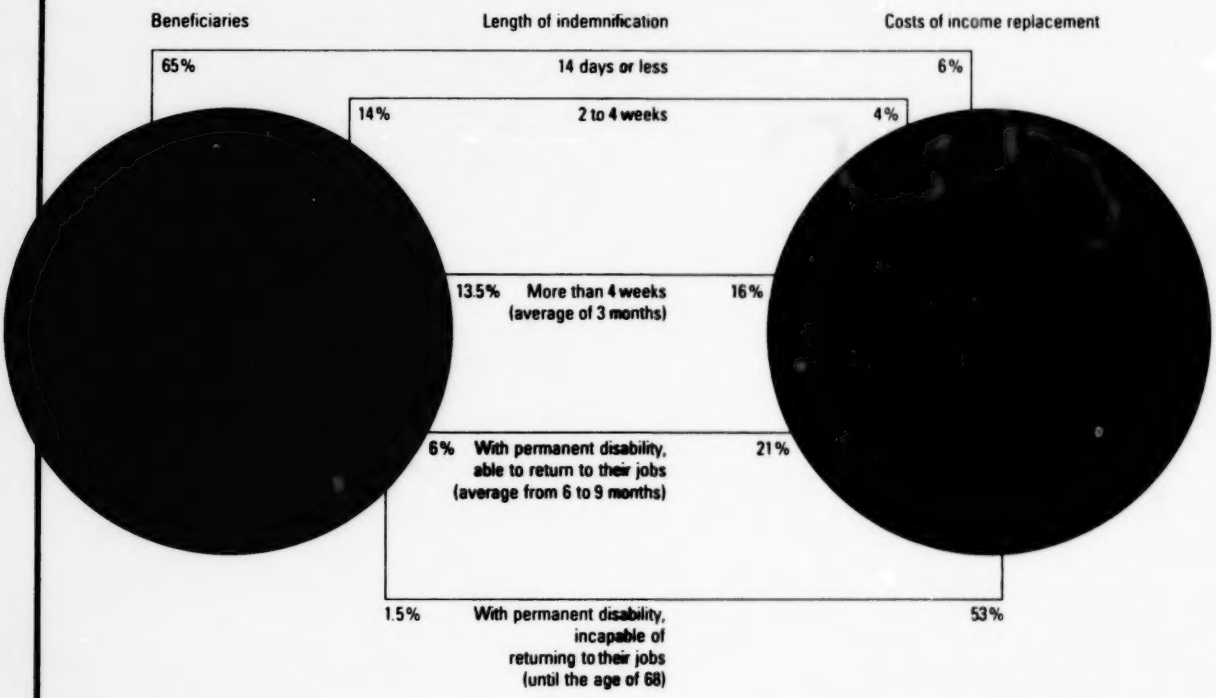


Maximum insurable earnings 1976-1987



New rules for indemnifying workers who are victims of industrial accidents, or of occupational diseases, have been in effect since 1985. Workers who have suffered from employment injuries preventing them from doing their jobs have been entitled to an income replacement indemnity that is separate from the benefits for bodily injury. The earlier legislation did not consider what a worker loses in income because of an impairment, and so the benefits were based solely on permanent or temporary physical disability. The new rules apply only to accidents that have occurred since August 19, 1985, and to occupational diseases declared since that date.

Cost of income replacement under the new plan



Under the new plan, which went into effect in 1985, workers suffering the most serious consequences of an injury will receive the largest portion of the indemnities paid as income replacement. The CSST estimates that workers with an employment injury that has left them with a permanent impairment that prevents them from going back to work will receive 53% of the total amount paid in income replacement, even though they represent only 1.5% of all the beneficiaries. Conversely, workers who can return to their jobs within fourteen days of their accident, approximately 65% of the beneficiaries, will share 6% of the indemnities.

PROTECTIVE RE-ASSIGNMENT OF PREGNANT OR BREAST-FEEDING WORKERS

The law provides special protection for a pregnant or breast-feeding worker if her working conditions expose her to health dangers affecting her pregnancy, or the health of her unborn child.This protection is known as protective re-assignment. It gives the worker the right to be assigned to other duties or, if that is impossible, to stop working temporarily and receive benefits.

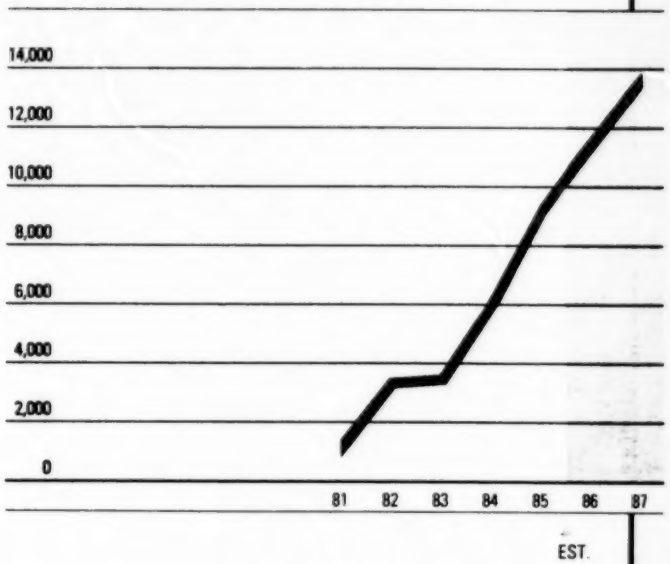
Nearly 35,000 workers have received benefits under the right to protective re-assignment for pregnant or breast-feeding workers since the provision went into effect in 1981. By the end of 1986, the CSST had paid more than $100 million in benefits under this program.

The rise in the number of workers receiving benefits under the right to protective re-assignment has been spectacular during the past few years. In 1985, 9,130 workers received benefits, up 52% from the previous year, a 163% increase since 1983. The CSST estimates that 11,000 of these claims were approved in 1986.

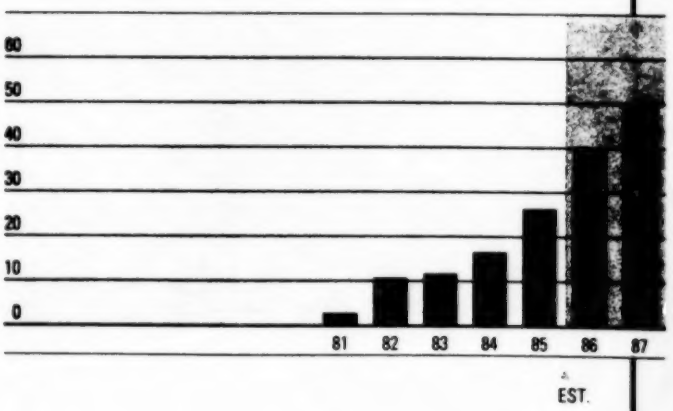
The beneficiaries under the right to protective re-assignment tend to work in specific areas of economic activity. From 1981 to 1984, three of every four workers who obtained benefits were employed in the medical and social services sector, in trade, other business and personal services, and in hosiery and apparel. The most common occupations of these beneficiaries were nurses (17.6%), barmaids (12.2%), and cashiers (10.6%).

In 1984, 14% of the workers who received maternity benefits (unemployment insurance) received benefits for protective re-assignment. Two years earlier this was true of only 8%. Most of the changes can be explained by workers' greater awareness of their rights, and by better knowledge of the job risks to women who are pregnant or breast-feeding.

Workers receiving benefits under the right to protective re-assignment for pregnant or breast-feeding workers 1981-1987



Spending in connection with protective re-assignment of pregnant or breast-feeding workers (in $ million) 1981-1987



PREVENTION AND INSPECTION

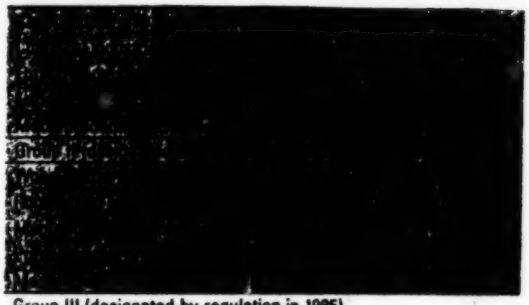
Since 1980, Québec has had an action plan for preventing industrial accidents and occupational diseases. Its provisions are laid down by the Act respecting occupational health and safety.

The broad principles of the reform begun in 1980 are the following:

- The Act stresses prevention and joint participation by workers and employers in all aspects of occupational health and safety;
- It incorporates the legislation and regulations governing prevention in effect in 1980, and names the CSST to administer both;
- It recognizes rights and obligations in the field of prevention for workers and employers, and in particular, the right to training and information;
- It creates a system of preventive services (health services, research, training and information) financed by assessments paid by employers.

The prevention plan is being introduced gradually. The Act has been coming into force little by little, as various articles are passed into law, and it took more than three years for the regulations on joint mechanisms in the establishments to be adopted. The main provisions of the Act are applied gradually to different areas of economic activity, as each is designated a priority. In 1987, a quarter of Québec workers were employed in priority areas; half of them, for only two years.

Classification of areas by order of priority, based on the frequency and seriousness of employment injuries and known risks



Group III (designated by regulation in 1985)
Public administration
Food and beverage industry
Furniture and furnishings industry
Paper industry and related activities
Transportation and storage

Group IV
Trade
Leather industry
Manufacturing of machinery (excluding electrical)
Tobacco industry
Textile industry
Group V
Other businesses and personal services
Communications, energy distribution and other public services
Printing, publishing and related activities
Manufacturing of oil and coal products
Manufacturing of electrical products
Group VI
Agriculture
Hosiery and apparel
Education and related services
Finance, insurance and real estate
Medical and social services
Hunting and fishing
Miscellaneous manufacturing industries

The provisions of the Act that are gradually introduced in the different areas of activity provide the mechanisms for on-site prevention activities at each establishment. They cover:

- the prevention program,
- the occupational health services,
- the health and safety committee,
- the safety representative.

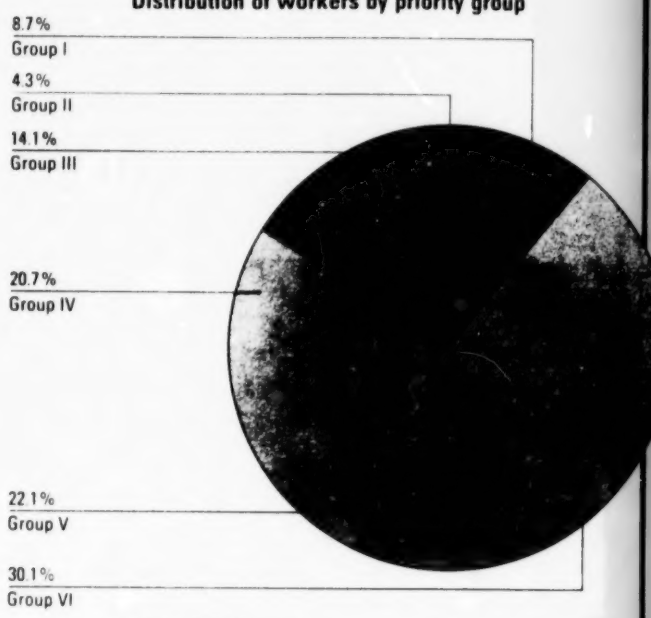
As these preventive efforts continue, the number of claims for employment injuries continues to grow in Québec. From the experience of similar plans, it is probably too early to measure the reform's results vis-a-vis reducing the number of accidents. Based on European experiences, it takes at least five years from the introduction of joint prevention mechanisms to see any tangible results. Furthermore, it is possible that a reform of this type makes it easier for workers to receive benefits because they, and their employers, are better informed.

The number of regulations that set the standards for protecting the health and safety of workers has not increased very much since 1980. Only four normative regulations, applicable to the prevention program and the health services programs, have been added to the twenty-three that were already in effect. There are also ten new organizational regulations which apply mainly to mechanisms for joint participation.

Application of preventive regulations at the workplace was tightened up and systematized considerably after the CSST became involved. During 1985, prevention-inspection teams opened 21,500 files, resulting in over 36,000 visits to Québec establishments. The requirement that establishments in the first three priority groups apply a prevention program has also promoted respect for the standards in effect.

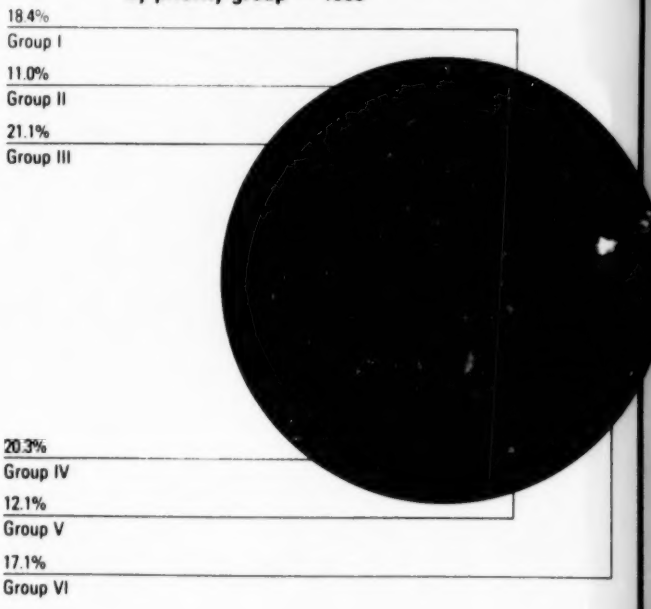
The number of incidences of non-compliance reported by inspectors in various establishments and on construction sites has decreased over the past few years, despite an increase in the CSST's involvement. From 69,600 in 1982, the number of reported non-compliances dropped to 35,400 in 1985. These figures reflect the positive effects of prevention programs in establishments, as well as a less coercive and more motivating approach toward employers adopted by the CSST.

Distribution of workers by priority group



Total: 2,170,000 workers

Distribution of employment injuries by priority group — 1985

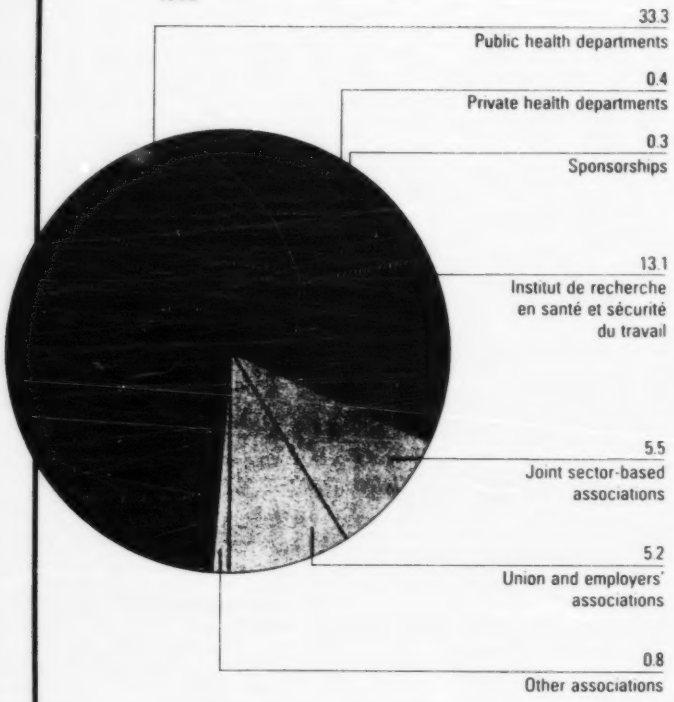


■ Sectors in which the regulations on the prevention program, health services, health and safety committee and the safety representative apply.

■ Sectors in which the regulation on the prevention program applies.

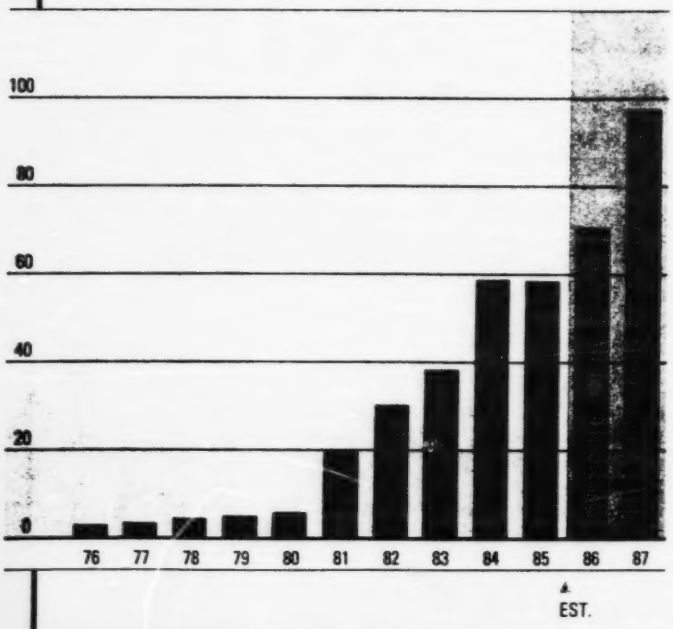
■ Sectors in which none of these regulations applies.

Spending in prevention (in $ million)
1985



Total: $58.6 million

Spending in prevention (in $ million)
1976-1987



Yet, over this period, there has been an increase in notices of offences and initiation of legal proceedings. In 1985, the CSST issued twice as many notices of offences as in 1982: 1,534 compared to 768. Similarly, it initiated 746 legal proceedings, compared with 366 three years earlier. These figures reflect the CSST's determination to ensure that recalcitrant employers respect the rules on prevention.

In 1985, prevention services provided workers and employers through the scheme cost the CSST $58.6 million. Health services accounted for most of this amount (57%). The rest was attributed to research (23%) and grants for training and information (20%).

The introduction and operation of the occupational health and safety network provided for in the Act is the reason for the sharp increase in CSST spending on prevention since the reform started. This network, which still serves only part of the work force, includes the occupational health teams of community health departments, joint sector-based associations, and the Institut de recherche en santé et en sécurité du travail.

The cost of public health services provided by community health departments climbed from $5 million in 1981 to $40 million in 1985. Since 1981, the CSST has been signing agreements with hospitals having such departments. At the time, the cost represented 25% of all spending on prevention. By 1985, it had increased to 57%.

Community health departments now serve only the first two priority groups. Their clientele is made up of 18,000 establishments employing 300,000 workers. Their main duty is to design and apply health programs specifically for individual establishments. This health program forms part of the prevention program.

Services in information and training are provided to workers and employers through joint sector-based associations, union and management associations, and the CSST. In 1985, grants for training and information cost the CSST $11.5 million. The financing for these services was provided for before the reform began. In 1980, prevention associations and unions shared grants totalling $5.6 million.

By the end of 1986, thirteen joint sector-based associations had been established. They served more than 55,000 establishments employing 790,000 workers. These associations were formed rather slowly: it took five years for some of them to be established in the first priority group, and six of the associations have been in existence for only two years. In 1985, the CSST paid out $5.5 million to the joint sector-based associations, either in operating or start-up grants.

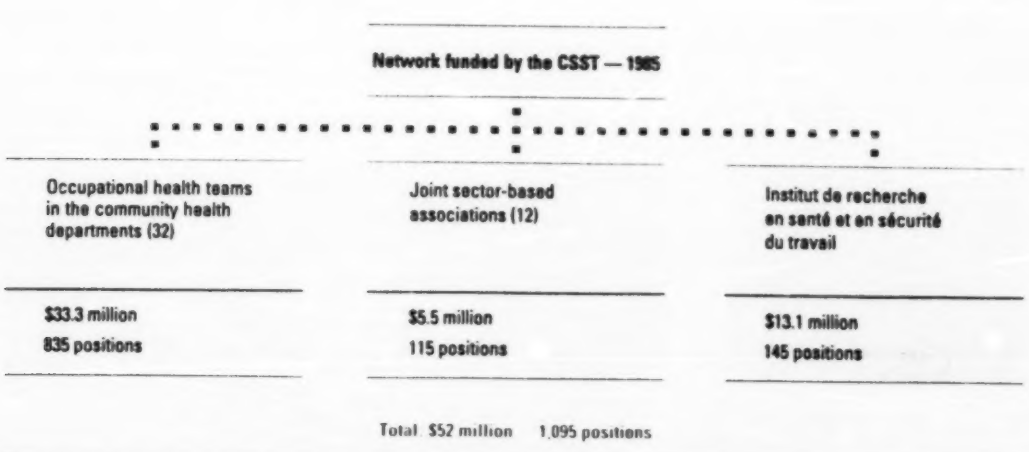
Every year the CSST gives grants to labour union and employer associations that want to provide training and information in the field of occupational health and safety. In 1985, it awarded $1.8 million to management associations and $3.3 million to unions. Until 1984, the government provided nearly $1 million a year in subsidies to union associations. By 1985, this amount had decreased to $260,000, and no government subsidies were awarded for 1986.

The Institut de recherche en santé et en sécurité du travail was created in 1981 to promote, conduct and fund research into occupational health and safety issues. In 1985, the CSST gave it a grant of $13.1 million, bringing the total of grant moneys it had received since 1981 to $52 million. Of this, $5 million came from the government. In 1986, the government stopped providing grants to the IRSST.

The 1095 authorized positions in the occupational health and safety network in 1985 represented about 65% of the total staff involved in the prevention activities financed by the CSST. More than three quarters of these positions were in community health departments.

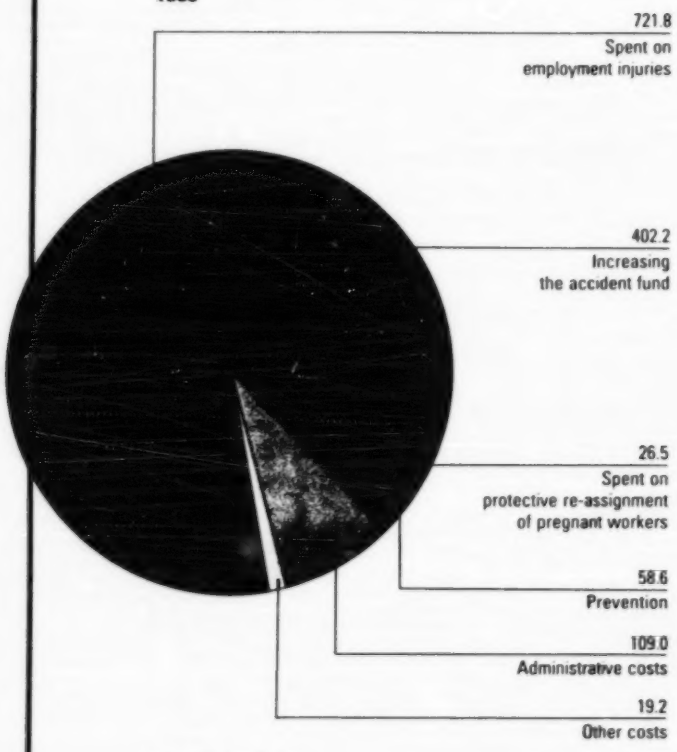
Sectors that have created a joint association

Provincial government
Municipal affairs
Social affairs
Construction
Metal and electric products manufacturing
Manufacturing of transport equipment and machines
Clothing
Printing and related activities
Chemical, rubber, plastic and oil products industries
Mines
Automobile services
Primary textiles
Transportation and storage


Network funded by the CSST — 1985
Occupational health teams in the community health departments (32)
$33.3 million
835 positions
Joint sector-based associations (12)
$5.5 million
115 positions
Institut de recherche en santé et en sécurité du travail
$13.1 million
145 positions
Total: $52 million 1,095 positions

ADMINISTRATION OF THE PLAN

Spending by the CSST (in $ million)
1985



Total: $1,337.3 million

In 1985, the CSST spent $1,337.3 million administering its occupational health and safety plan. Of this amount, 74% was financed by employers' yearly assessments and by income from the CSST investments. The rest was taken from reserves in the accident fund.

Workers' benefits represented 86.1% of 1985 spending. In addition to the awards paid out in compensation for employment injuries and protective re-assignment for pregnant or breast-feeding workers, a $400 million reserve was put aside for the future costs of claims that had already been presented. The CSST's other spending was to cover the cost of prevention programs (4.4%), administrative costs (8.1%) and general expenses (1.4%).

A special expenditure of $206.7 million relating to the transitional provisions of the new law which came into effect during the fiscal year, was added to the 1985 deficit instead of being entered as an expenditure. In addition, a sum of $5.4 million was deducted from the year's deficit because of changes in the assumptions and method of calculating actuarial reserves.

In 1985, the CSST's revenues totalled $990.8 million. Of this amount, 76% came from employers' annual assessments. The rest represented investment income.

The yearly deficit for the same period was $547.9 million:

- $152.1 million of the deficit was due to current operations and expenses incurred in applying Section 38.4 of the Workmen's Compensation Act (see page 7);
- $76.0 million represents the unfinanced portion (10%) of the cost of injuries during the year, as calculated by the new financing method;
- $113.1 million is due to lower investment income, because of the type of financing (nonrecovery of the actuarial deficiency);
- $206.7 million is due to the cost of the transitional provisions of the new law.

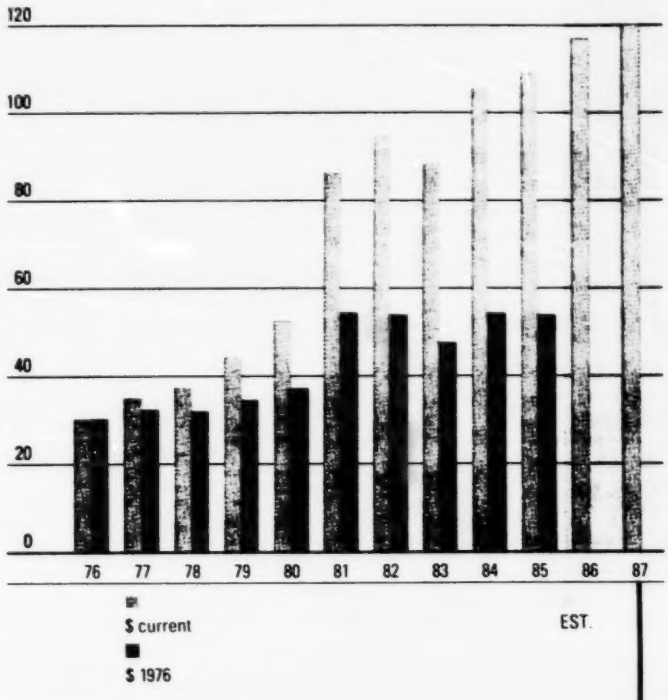
The expenditures of the CSST nearly quadrupled from 1976 to 1985, rising from $360 million to more than $1.3 billion. Much of this increase (84%) was due to an increase in the costs of employment injuries, and to the new program of protective re-assignment of pregnant or breast-feeding workers. The CSST's new responsibilities in the area of prevention accounted for 6%, and administrative costs for 8%.

Administrative costs increased during the period following the CSST's creation in 1980. A larger staff and the development of computerized systems, combined with increased regionalization efforts, doubled administrative costs over a two-year period. Since 1981, however, these costs have levelled out at the rate of inflation.

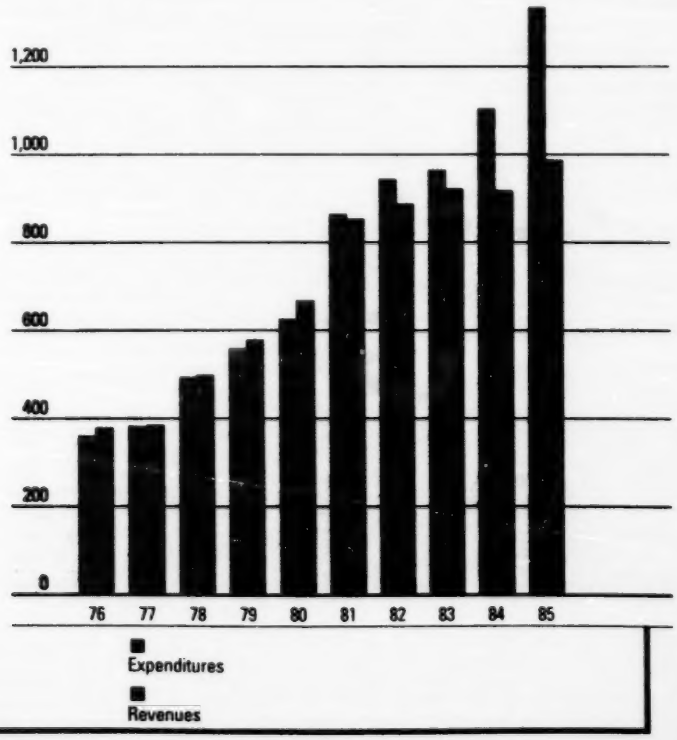
Salaries and benefits account for most of the CSST's administrative costs. In 1985, the CSST had 2,698 employees, 835 more than the Commission des accidents du travail in 1976. Additional staff was needed because of the CSST's new responsibilities and because of an increase in the number of claims handled. It should be noted that 387 of the positions were merely transferred to the CSST from other public bodies.

After accumulating surpluses until 1980, the CSST began experiencing larger and larger yearly operating deficits. While its expenditures more than doubled between 1981 and 1985, its revenues only went up by 50%. The accumulated operating deficits were added to the CSST's actuarial deficiency as of December 31, 1985 (see page 19). The financing method in effect at the CSST does not call for recovery of this deficit.

Cost of administering the CSST (in $ million) — 1976-1987

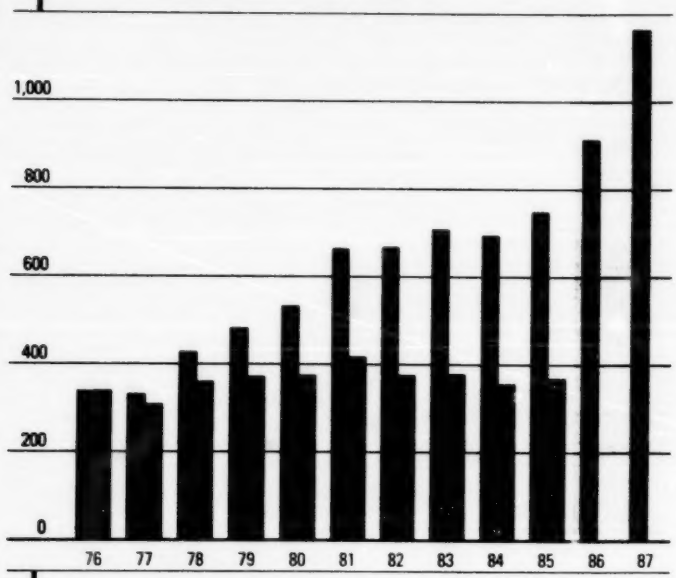


Expenditures and revenues of the CSST (in $ million) — 1976-1985

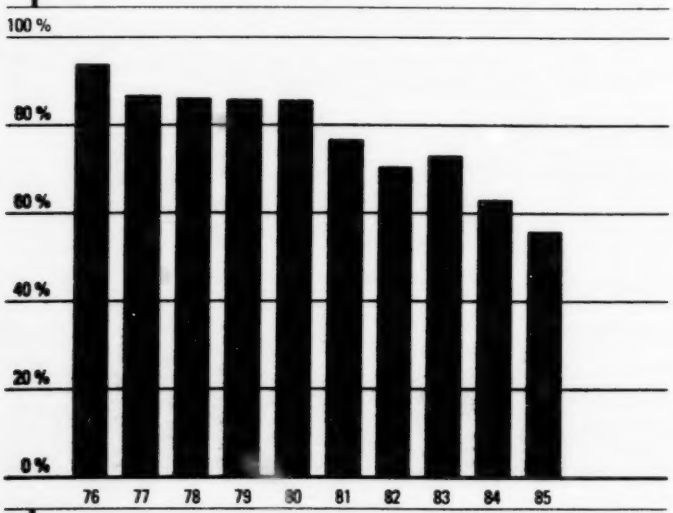


FINANCING AND THE ACCIDENT FUND

Assessments paid to the CSST (in $ million) — 1976-1987



Percentage of expenditures covered by assessments — 1976-1985



The CSST is financed by employers' assessments. All employers must be registered with the CSST and pay it a yearly assessment. In 1985, 160,000 employer files were handled by the Commission, and $750 million was paid in assessments.

The CSST has been applying a new method of financing since 1984. It no longer amortizes its actuarial deficiency, and only accumulates 90% of the year's costs for employment injuries. This has led to a lower employers' assessment rate, but it has also contributed to a lessening in the adequacy of the accident fund.

The yearly assessments must allow the CSST to cover the following expenses:

- 90% of the cost of industrial accidents and occupational diseases **occurred during the year** (with 2% increases every year from 1989 on, to reach 100% in 1993);
- the cost of protective re-assignment for pregnant or breast-feeding workers;
- the cost of prevention activities;
- its administrative and general expenses.

The Act stipulates that until 1993, the CSST may not increase its assessment rate because of the actuarial deficiency caused by injuries before January 1, 1986 or by the deficit created by the 90% capitalization of the costs of injuries for the year.

The amounts paid in assessments have more than doubled in ten years. Between 1976 and 1985, the assessments paid to the CSST climbed from $340 million to $750 million. If the effect of inflation is eliminated, however, the increase is much less spectacular. In terms of 1976 dollars, the assessments collected in 1985 represent $370 million, or an increase of less than 10%.

Since 1976, the proportion of CSST spending financed by the yearly assessments has been decreasing steadily. The proportion dropped from 94% to 56% in 1985, without counting exceptional items entered directly as deficits. Despite the increase in investment income, the CSST has had bigger and bigger deficits since 1981.

The sums received by the CSST vary with the average assessment rate and the total insurable yearly earnings it is applied to. The assessment rate is reviewed annually by the CSST. This has no effect however on the total insurable earnings, since that amount depends solely on the state of the economy. A correct estimate of wages and salaries is essential when the assessment rates are being set, since any overestimate results in lower assessments than projected, and thus, a deficit. That is exactly what has happened to the CSST over the past few years: the information available did not allow it to forecast the longer-term effects of the economic slowdown.

Insurable earnings rose from $19 billion to $43 billion between 1976 and 1985. It is through total wages and salaries, to which the assessment rate is applied, that inflation and economic activity affect the total assessments collected by the CSST.

The growth in total insurable yearly earnings is due principally to the following factors:

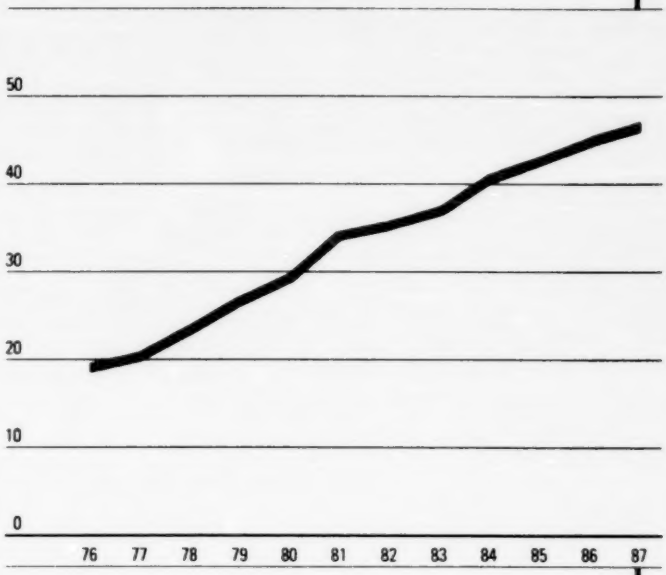
- higher average wages and salaries paid by employers,
- an increase in the maximum insurable yearly earnings (adjusted every year to 150% of the average earnings of Québec workers),
- registration of new employers with the CSST,
- economic activity; for example, the number of hours worked during the year.

About 36,000 employers have registered with the CSST since 1976, bringing the number of files handled in 1985 to nearly 160,000. This increase is due mainly to the fact that new sectors, such as municipalities and school boards, Québec government bodies, and the agricultural sector, are now subject to the assessment. An upswing in the economy has also contributed to the increase.

Different rates apply to different groups of employers based on the number of accidents that have occurred in their establishments in recent years. In 1985, the average rate was $1.88 for all employers, ranging from $0.06 to $10.75 per $100 of insurable earnings. Out of a total of 160,000 employers, 387 had a higher rate: the maximum was $31.77.

The areas of economic activity in which the average 1985 assessment rates were highest were construction and public works ($6.88), forestry and sawmills ($6.02), manufacturing of nonmetal mineral products ($5.88), and mines and quarries ($5.17). The lowest rates were in finance, insurance and real estate ($0.24), education ($0.30), hosiery and apparel ($0.60) and other businesses and personal services ($0.86).

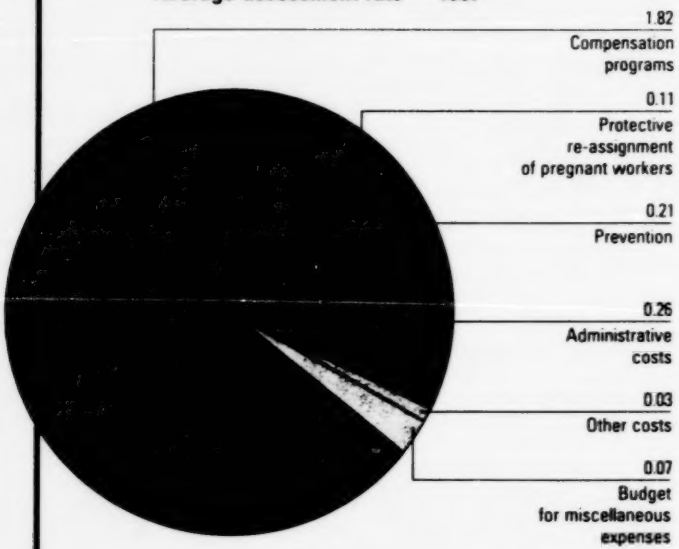
Total insurable earnings (in $ billion)
1976-1987



Average assessment rates — 1976-1987

1976	$1.86	
1977	$1.93	
1978	$1.90	
1979	$1.91	
1980	$1.89	
1981	$2.10	◀ New prevention and inspection duties
1982	$2.16	
1983	$2.05	◀ Budget cutbacks
1984	$1.89	◀ A new method of financing (90% of the cost of injuries for the year and nonrecovery of the deficit)
1985	$1.88	
1986	$2.05	◀ An increase in employment injuries, lower capitalization of the accident fund
1987	$2.50	

Average assessment rate — 1987



Average rate: $2.50/$100 insurable

The CSST had to increase its average assessment rate by $0.17 in 1986 and by $0.45 in 1987. These increases were due to a substantial rise in the number and cost of employment injuries and to the accident fund's lower rate of capitalization. During the two previous years, a new method of financing and budget cutbacks made it possible to bring the assessment rate back to the 1976 level. This was accomplished despite the added spending caused by the CSST's new responsibilities in prevention, deficits due to inflation, and the cost of changes in the law.

The average assessment rate for 1987 has been set at $2.50 for every $100 of insurable yearly earnings. The assessments should allow the CSST to collect $1,165.5 million, 73% of which will go to compensation programs, 4% to protective reassignment of pregnant or breast-feeding workers, 9% to prevention, 10% to administration, and 4% to miscellaneous expenses.

The CSST's deposits at the Caisse de dépôt et placement du Québec reached nearly $2 billion at the end of 1985, or five times their 1976 level. Every year, the CSST transfers part of the annual assessments to its reserves so that it will be able to cover future costs of injuries occurring during the year. It also holds its income from investments into the reserves.

Investments by the CSST increased sharply between 1976 and 1983, because the method of financing allowed for recovery of the actuarial deficiency in order to fully capitalize the accident fund by the year 2005. The CSST's assets during this period rose from $625 million to $2.1 billion. More than 90% of these assets were in the Caisse de dépôt et placement.

The income from investments in 1985 represented more than 20% of the CSST's total revenues. It reached $211 million that year, or four and a half times what it had been in 1976. This strong growth was mainly due to increased investments, improved management of the investments and better market conditions.

On December 31, 1985, the CSST estimated that its long-term commitment to victims of employment injuries will cost $4 billion. These are the commitments or benefits that will have to be paid in coming years for industrial accidents and occupational diseases that have already occurred.

The level of capitalization of the accident fund at the time, that is, the extent to which CSST reserves will allow it to meet its commitments, was 53%. The rate of capitalization has fluctuated considerably during the past ten years:

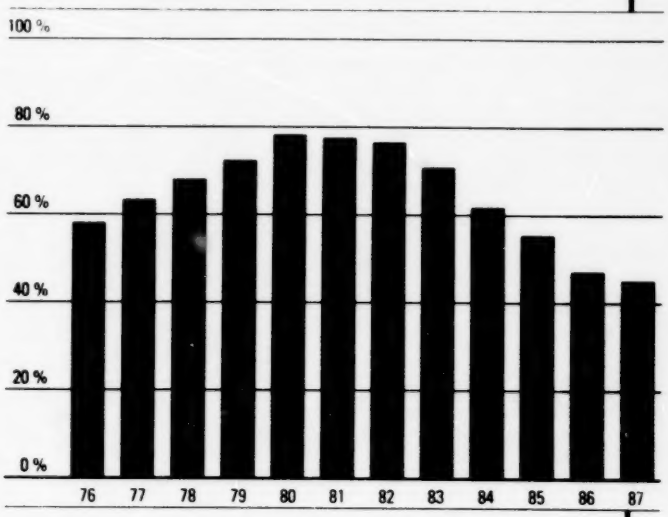
- The recovery of the actuarial deficiency that started in 1976 made it possible to raise it from 58% in 1976 to 78% in 1980;
- The higher costs that began in 1981, especially in connection with Section 38.4 of the Workmen's Compensation Act, forced it down to 71% in 1983;
- A new method of financing, changes in the methods and assumptions for calculating commitments, and entry of the accumulated deficits as an unfunded liability, further accelerated the decrease.

The CSST's actuarial deficiency, that is, the part of its commitments for which it has no reserves, was $1,871 million on December 31, 1985. The main factors responsible for the deficit were as follows:

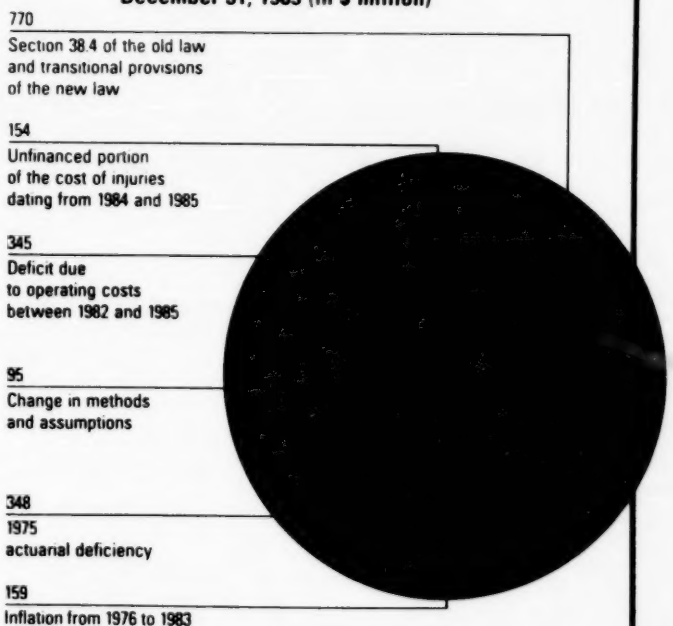
- 41% was due to expenses and liabilities incurred in applying Section 38.4 of the old law ($663 million) and of the transitional provisions of the new law ($206 million). Since a special program of capital transfer had freed the CSST of $99 million in obligations, the final costs came to $770 million in all;
- 8% was due to a new method of financing (unfinanced portion of 1984 and 1985 injuries);
- 18% was due to deficits in current operations between 1982 and 1985;
- 5% resulted from a change in methods and assumptions for evaluating commitments;
- 19% corresponds to the unamortized value of the actuarial deficiency in 1975, which increased in 1979 following changes in the law;
- 9% was due to the unamortized portion of the deficit owing to inflation between 1976 and 1983.

The accident fund could be depleted by the year 2015 if the CSST continues to use its present financing method. Projections by actuaries based on available data show that the capitalization of the accident fund will continue to decrease, and that the rate of decrease will accelerate after the year 2000 until the fund eventually empties. The main reason for this situation is that the CSST is not amortizing its actuarial deficiency.

Capitalization of the accident fund 1976-1987



Actuarial deficiency as at December 31, 1985 (in $ million)


770
Section 38.4 of the old law and transitional provisions of the new law
154
Unfinanced portion of the cost of injuries dating from 1984 and 1985
345
Deficit due to operating costs between 1982 and 1985
95
Change in methods and assumptions
348
1975 actuarial deficiency
159
Inflation from 1976 to 1983

Total: $1,871 million

COMPARISONS WITH OTHER PLANS

In all Canadian provinces and territories, insurance plans for industrial accidents and occupational diseases are government monopolies. A public body is named by each provincial government to guarantee compensation programs and manage an accident fund that is financed by employers for workers who have suffered employment injuries.

Six American states have established monopolies of this type and require employers under their jurisdiction to contribute to a state fund. In thirty-two states the insurance system is private, and employers are required to obtain coverage from an accredited insurance company. In thirteen states the system is mixed: in some cases, employers must be covered by an accredited insurer, in others, they must contribute to a state fund.

Most Canadian plans have been overhauled since the 1970s, resulting in amendments to the law and even replacement of laws that had often been in force for more than fifty years. That is what happened in Québec and Ontario in 1985.

The main changes to some of the provincial and territorial plans are as follows:

- gradual enlargement of the clienteles covered;
- automatic yearly adjustment of the maximum insurable earnings (six of twelve plans);
- calculating of benefits at a rate of 90% of net income rather than 75% of gross income (six plans);
- the principle of income replacement combined with payment of a lump sum for permanent impairment (five plans);
- automatic increase in pensions (seven plans);
- replacement of statutory indemnities for dependents by compensation calculated on the basis of the deceased worker's income (ten plans);
- participation by both workers and employers in administration of the plan.

In terms of protecting the largest number of citizens, Québec occupational health and safety plan is one of the most generous in Canada. Almost all workers and employers are covered. This is not the case in all other provinces, where large parts of the work force are excluded from some plans. In Ontario, for example, many concerns such as banks, insurance companies and professional firms, are not covered by the plan. In Alberta and Saskatchewan, the law exempts financial institutions, commercial enterprises and the agricultural sector. In New Brunswick, the exemption applies to companies with fewer than three workers. In British Columbia, it applies to financial services and the medical and paramedical fields; in Manitoba, to the agricultural sector.

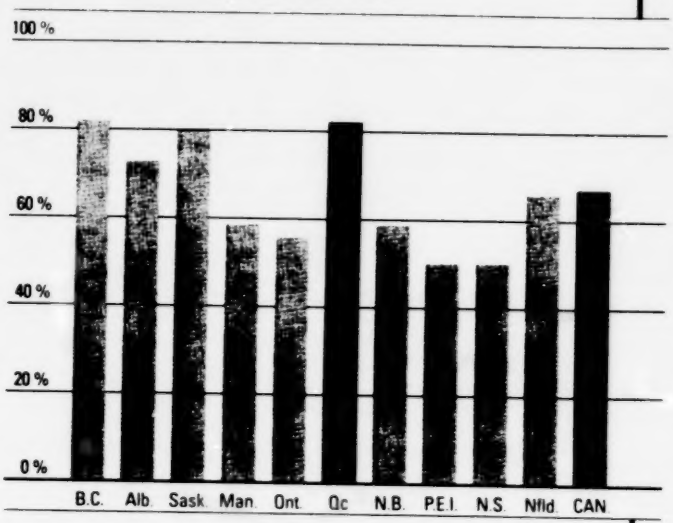
In Canada, 67% of all wages and salaries paid to workers in 1984 were insured through their employers' assessments. The actual level was above 80% in three provinces, including Québec, and 56% in Ontario. Two factors determine the percentage: the proportion of employers contributing to the accident fund, and the maximum insurable yearly earnings.

In 1986, the maximum insurable yearly earnings in the different provinces ranged from $19,000 to $48,000. This means that the proportion of workers whose income is completely insured differs from one plan to the next. The maximum insurable yearly earnings in 1986 was set at $34,500 in Québec and $32,000 in Ontario. Four provinces apply higher maximums.

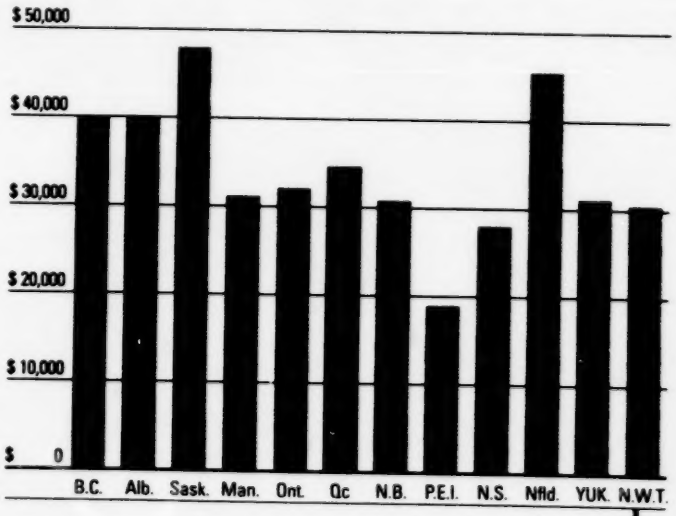
Increases in maximum insurable yearly earnings are automatic in six plans. They are based on an annual formula that is provided for by law. This is the case in Québec, Ontario and British Columbia. In the other plans, the maximum insurable amount is adjusted on an ad hoc basis, usually by amendments to the law.

The benefits for employment injuries represent 90% of net income in six Canadian provinces, including Québec and Ontario. The rate in other provinces, such as British Columbia, is 75% of gross income. In the United States, almost every state pays accident victims 66⅔% of their gross income. When indemnities are calculated according to net salary, workers' benefits are based on real income, and the indemnities do not exceed the workers' earnings before the accident.

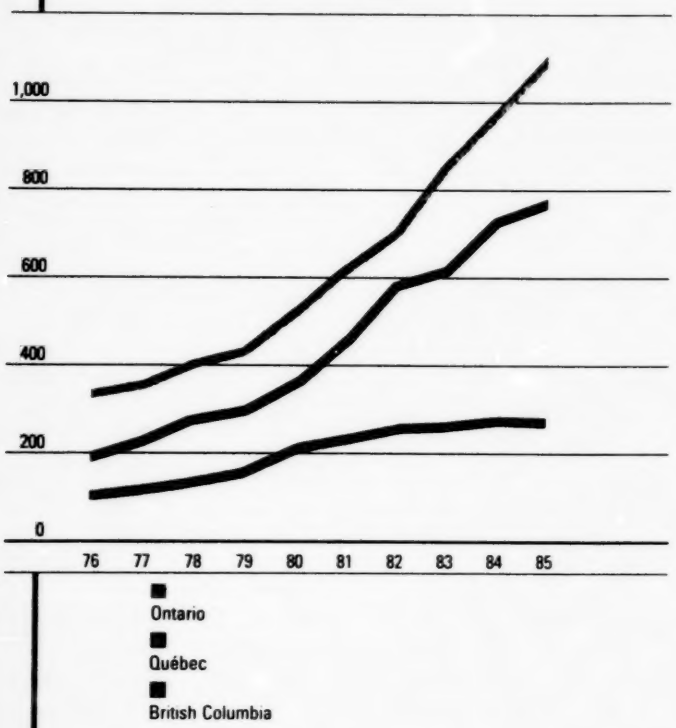
Percentage of the total earnings covered by the assessments — 1984



Maximum insurable earnings — 1986



Benefits paid for employment injuries in Québec, Ontario and British Columbia (in $ million) — 1976-1985



In 1986, the maximum weekly benefits ranged from $274.03 to $589.08, depending on the plan. The exact amount varied with the maximum insurable yearly earnings, the rate of benefits (75% of gross income or 90% of net income) and the system of taxation. For a beneficiary with two dependents, the maximum in Québec was $428.60, $429.66 in Ontario and $575.34 in British Columbia. The maximum is less than $400.00 in forty-eight of the American states; in more than half, it does not go above $300.00.

As a rule, there is no waiting period in Canada. In other words, there is no minimum time a person must be absent from work to become entitled to compensation for an employment injury. The only exception is Nova Scotia, which requires an absence of three days. All the American states, however, have a waiting period, which ranges from three to seven days.

The number of employment injuries in Québec and Ontario has grown at about the same rate during the past few years. Under both plans there was an overall increase of 14% in the number of employment injuries resulting in work interruption between 1980 and 1985. The number of claims today is still rising very quickly, especially in Québec up considerably from 9% in the two provinces in 1985. The experience is very different in British Columbia, where there has been a constant decrease in employment injuries since 1980; in five years, the number has dropped by 20%.

The total benefits paid for employment injuries between 1980 and 1985 increased by 113% in Québec, 108% in Ontario and 37% in British Columbia. These sums were paid by the workers' compensation board or by employers who were personally required to pay the benefits.

Average assessment rates have evolved quite differently in Québec, Ontario and British Columbia during the past several years.

- Ontario, after keeping its average contribution rate too low during a period of economic recession, had to correct it. The delay in adjusting assessments eventually required an increase from $1.98 in 1983 to $2.88 in 1987.
- Québec, by contrast, chose to increase its rate back in 1976 to improve the reserves in its accident fund. In 1983, the CSST adopted a new method of financing which allowed it to reduce its assessment rate. From a low of $1.89 in 1984, it was, however, raised to $2.05 in 1986 and then to $2.50 in 1987 in order to keep pace with spending brought on by increases in employment injuries and growth in the deficit.
- British Columbia, after increasing its rate from $2.07 to $2.88 between 1979 and 1983, froze it for three years as part of a policy to fight inflation. A sharp decline in the number of employment injuries and higher investment income allowed the compensation board to lower its rate to $2.04 in 1987.

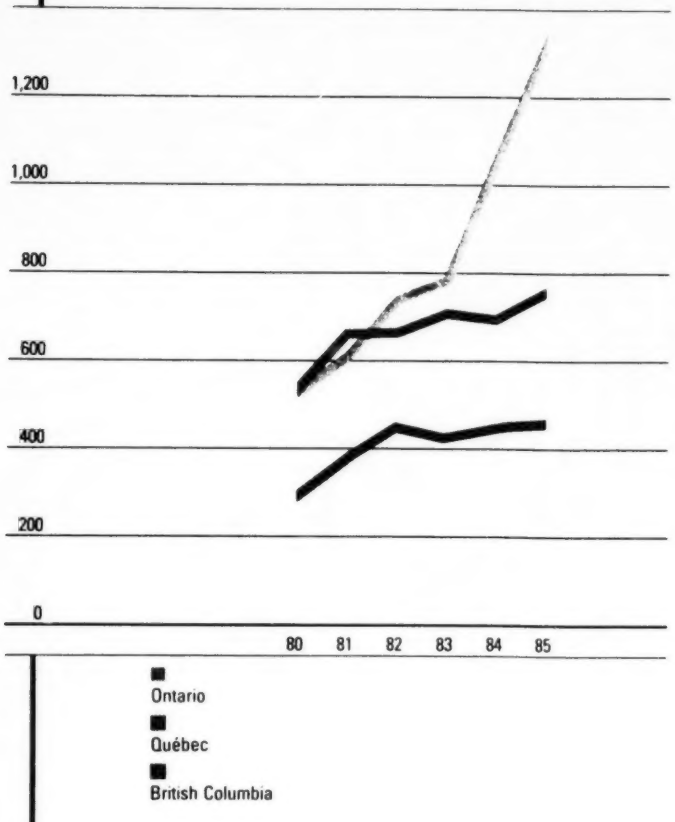
Any comparisons between the average assessment rates in Québec and Ontario could be misleading because of the different industrial structures in the two provinces, and the different coverage provided by their plans. In Ontario, employers in many sectors, with low risks, are not required to contribute to the accident fund. A simulation carried out by the CSST showed that if the rates applied to Ontario employers had been applied to Québec employers in the same categories, the average assessment rate would have been $2.35, compared to $2.65 in Ontario.

In 1986, assessment rates were generally higher in the United States than in Canada, according to the Association of Workers' Compensation Boards. The higher rates were accompanied by lower benefits for accident victims.

Average assessment rates — 1976-1987

	Québec	Ontario	British Columbia
1976	1.87	1.75	2.03
1977	1.93	1.92	2.06
1978	1.90	1.57	2.07
1979	1.91	1.80	2.07
1980	1.89	1.62	2.15
1981	2.10	1.69	2.49
1982	2.16	1.86	2.71
1983	2.05	1.98	2.88
1984	1.89	2.17	2.88
1985	1.88	2.31	2.88
1986	2.05	2.65	2.41
1987	2.50	2.88	2.04

Assessments paid in Québec, Ontario and British Columbia (in $ million) 1980-1985



Between 1980 and 1985, the income from assessments increased more rapidly in Ontario and British Columbia than in Québec. In Ontario, the total assessments paid in 1985 were 151% higher than in 1980. The increase was 55% in British Columbia and 40% in Québec.

At the end of 1985, eight Canadian compensation boards had uncapitalized commitments on their financial statements. Boards that accumulated deficits during the past few years generally attribute them to one or more of the following factors:

- changes to the benefit plans, in particular changes requiring a reevaluation of commitments;
- more liberal application of the law;
- the effects of inflation;
- rising costs of vocational rehabilitation, given the job market;
- the costs brought on by the decisions of appeal mechanisms;
- application of an assessment rate that was too low;
- receipt of lower assessments than anticipated because of an overestimation of total wages and salaries.

Québec and Ontario estimated that the capitalization level of their accident funds on December 31, 1985 would be 53% and 32%, respectively. Québec estimated its actuarial deficiency at $1,871 million, whereas in Ontario, it reached $5,38[illegible] million. The deficits can be explained by major legislative reforms and a decision not to have employers pay all of the real costs.

The ratio between the capitalized reserve in an accident fund and the benefits paid annually is a good index of the health of the fund. In 1985, the ratio in Québec was 2.89. In Ontario it was 2.47, and in British Columbia, 8.38. The same year, West Germany had a ratio of 1.63, and in Switzerland, 4.48.